

# Congrès AFSP Paris 2013

## Section thématique 13

### Prospective et action publique / Prospective and policy-making

Amandine Brizio, Centre Emile Durkheim

[a.brizio@sciencespobordeaux.fr](mailto:a.brizio@sciencespobordeaux.fr)

#### **De la représentation des intérêts à l'expertise : pratiques et usages des sections prospectives au sein des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux.**

La prospective recouvre aujourd'hui sous une même étiquette un nombre croissant de dispositifs, à tous les échelons de gouvernement. Dans cette multiplicités d'usages, certains sont restés résolument discrets malgré leur relative ancienneté : c'est notamment le cas des sections ou commissions de prospectives développées au sein des Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) depuis 1990. Assemblées consultatives regroupant partenaires sociaux et représentants de la société civile, les CESER sont des institutions issues du divorce entre représentation socioprofessionnelle et représentation électorale après la création de la Région en collectivité territoriale de plein exercice. Leur participation au policy-making régional est par essence réduite à la production d'avis sur la politique régionale (sous le régime de la saisine par le Président de Région) et de rapports d'études (le plus souvent par auto-saisine de l'assemblée) adressées à l'assemblée législative régionale : en ce sens les CESER sont des organisations qui n'administrent qu'elles-mêmes, et dont l'activité consiste essentiellement en une production de rapports écrits.

Aussi est-il significatif que sur les vingt-deux CESER de France métropolitaine, treize d'entre eux aient créé un dispositif dévolu explicitement à la production de rapports de prospective. Associé à la nette augmentation de la part des rapports prospectifs dans le volume global des avis et des rapports votés par ces institutions, autour desquels sont déployés de grands efforts de communication, ce phénomène témoigne d'évolutions sensibles dans l'activité des CESER et dans leurs modalités d'insertion dans le policy-making régional. Plus généralement, il donne à voir des dispositifs de prospective mis en place non par des élus politiques ou des experts, mais par des représentants d'intérêts organisés, au sein d'une assemblée délibérative accordant une forte prime au consensus et à l'inclusion des points de vue minoritaires.

Les sections ou commissions dévolues à la prospective concrétisent un usage de la prospective informé par les particularités de la production d'expertise dans laquelle interviennent les CESER. L'ambiguïté existant entre l'activité de représentation des intérêts organisés et la fonction d'expertise auprès de la législature régionale implique une situation d'expertise particulière (au sens de « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé »<sup>1</sup>) qui contraint fortement les modalités de l'exercice prospectif. Par ailleurs, le développement d'activités sous l'étiquette prospective s'inscrit dans des rapports de pouvoirs asymétriques entre Conseil Régional et CESER, deuxième assemblée de

---

<sup>1</sup> RESTIER-MELLERAY, C., « *Experts et expertise scientifique* », Revue Française de Science Politique, 40 (4), août 1990, p549.

l'institution régionale, et en tant que tels donnent à voir un usage stratégique de la prospective dans la négociation des termes de ce bicaméralisme atypique. La présente communication repose sur un travail de doctorat consacré à la représentation des intérêts organisés au sein des CESER, basé sur le cas du CESER Aquitaine : la majorité des données émanent donc de l'observation des travaux de la section veille et prospective du CESER Aquitaine.

\*  
\*       \*

Les particularités de la pratique de la prospective au sein des CESER, et les usages stratégiques qui en sont faits dans la négociation des rapports avec le Conseil Régional, impliquent en amont une analyse des dispositifs en eux-mêmes, mais également des rapports prospectifs en tant que produits d'une écriture collective et située. Dans un premier temps, nous nous proposons de présenter un bref état des lieux des dispositifs de prospective développés dans les CESER depuis le milieu de la décennie quatre-vingt-dix, en attachant une attention particulière aux spécificités de la section Veille et Prospective du CESER Aquitaine (sur lequel s'appuie le reste de l'analyse). Au-delà des particularités de ces dispositifs de prospective, on tentera de caractériser les rapports produits par cette assemblée experte. La diffusion massive d'une approche de la prospective calquée sur le modèle du CESER Bretagne consacre une pratique de la prospective pour non-spécialistes

### ***Les dispositifs dévolus à la prospective dans les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux***

L'étiquette de prospective recouvre au sein des assemblées socioprofessionnelles des réalités diverses, au sein desquelles domine la création de sections. Cette forme organisationnelle spécifique diffère des commissions, instances de base où s'opère la majorité du travail de rédaction et d'agrégation des intérêts au sein de ces assemblées, mais reste fortement contrainte par les pratiques et règlements internes aux CESER.

Les deux dernières décennies ont vu se diffuser des dispositifs dévolus explicitement à la rédactions de rapports dits prospectifs dans treize des vingt-deux CESER de France métropolitaine. Associé à une augmentation sensible de la part des rapports prospectifs dans le volume global des avis et des rapports votés par ces institutions, et des efforts de communication déployés autour de ces initiatives en direction du grand public<sup>2</sup>, ce phénomène constitue une évolution assez sensible au sein des assemblées socioprofessionnelles. En effet, compte tenu de la relative autonomie accordée par les textes régissant le fonctionnement interne des CESER et de l'hétérogénéité qui en résulte dans leurs règlements intérieurs et découpages en commissions et groupes de travail, l'existence de dispositifs associés d'une façon ou une autre à une démarche prospective représente une tendance lourde. On peut néanmoins distinguer parmi ces dispositifs deux catégories principales. Un certain nombre de CESER ont créé des commissions destinées à la

---

<sup>2</sup> Ainsi le CESER Rhône-Alpes est-il divisé en neuf commissions, le CESER Aquitaine en quatre, Le CESER Bretagne est organisé en quatre commissions et deux sections...

prospective (parfois non exclusivement<sup>3</sup>), c'est-à-dire des dispositifs opérés exclusivement par des conseillers mandatés au sein de l'assemblée et prenant la forme traditionnelle des commissions thématiques qui structurent et organisent le travail des assemblées. Néanmoins la forme dominante, et la plus productive en termes de rapports, a consisté en la création d'une section dévolue uniquement à la prospective. Ces dispositifs spécifiques ont été créés au titre de la loi Administration Territoriale de la République de 1992, qui a ouvert aux CESER la possibilité de mettre en place jusqu'à deux sections, différant des commissions dans le sens où elles associent des conseillers à un tiers de personnalités extérieures dans leur composition.

Qu'il s'agisse de sections ou de commissions, ces dispositifs de prospective n'en demeurent pas moins fortement contraints dans leur forme et dans l'organisation de leurs travaux par les règlements intérieurs des CESER, la culture interne de ces organisations et par la nature même du mandat de conseiller. En effet, leur composition est soumise au respect des équilibres représentatifs définis dans la totalité de l'assemblée. Les CESER sont des assemblées constituées de représentants d'intérêts organisés, soumis à une stricte répartition des sièges accordés aux différents organismes considérés comme représentatifs de la société régionale par décret préfectoral, et répartis en quatre collèges<sup>4</sup>. Ceci implique que les deux tiers des conseillers des sections, et la totalité des conseillers des commissions, soient issus en parts égales des trois collèges patronaux, syndicaux et associatifs qui composent les CESER. De plus, il est implicitement convenu qu'à l'intérieur de ces trois dimensions, une certaine diversité des organismes composant chacun des trois collèges se doit d'être respectée dans la composition. Ceci n'est qu'imparfaitement possible, mais il importe en tous les cas d'éviter que l'une des dimensions ne soit trop fortement composée de représentants issus d'un même organisme. De la même manière, ces dispositifs doivent être présidés paritairement, c'est-à-dire que les fonctions de président de la section ou de la commission (membre de droit du bureau du CESER), de vice-président, de secrétaire et de rapporteur général doivent refléter la composition équilibrée de l'assemblée, et inclure une personnalité extérieure (traditionnellement au poste de vice-président).

Par ailleurs, les modalités de travail de ces dispositifs sont contraintes par les moyens logistiques à leur disposition, et par la disponibilité des conseillers. Tout comme les commissions, ces structures disposent en général de l'appui logistique d'un chargé de mission et du secrétariat permanent du CESER, ce dernier étant partagé avec les autres commissions. Le rôle du chargé de mission<sup>5</sup> est crucial dans la rédaction et dans la compilation de données, outre les aspects d'organisation des auditions et la gestion complexe du calendrier, inhérente à une assemblée dont les conseillers ont une activité professionnelle et/ou d'autres mandats représentatifs. La maîtrise de ces ressources logistiques limitées est d'autant plus importante que les moyens de fonctionnement des CESER, en dehors des indemnités accordées aux conseillers, font l'objet d'une compétition entre groupes au sein du CESER, et n'incluent pas nécessairement la possibilité d'achat de données auprès d'organismes tels que l'INSEE ou de

---

<sup>3</sup> A titre d'exemple la réflexion prospective en Pays de La Loire est intégrée au champ de compétences de la commission Finances Régionales, en Basse Normandie elle est menée au sein d'une commission Enseignement Supérieur – Prospective – Recherche...

<sup>4</sup> Respectivement pour le collège 1 : Entreprises et activités professionnelles non salariées, qu'on nommera par commodité le collège patronal, collège 2 : syndicats de salariés, ou collège syndical, collège 3 : vie collective, que nous appellerons troisième collège, collège 4 : personnalités qualifiées.

<sup>5</sup> Les fonctions du chargé de mission et son investissement dans la rédaction en elle-même ou les débats de la commission il varie néanmoins selon la personnalité, les compétences et la disponibilité du Président ou du rapporteur général. Certains rapporteurs très actifs se contentent de les solliciter en appui et collecte de données, mais rédigent eux-mêmes les rapports, certains présidents se reposent plus ou moins sur leurs chargés de mission pour encadrer les débats lors du choix du sujet ou de la discussion du plan du rapport...

cabinets privés. Enfin, la disponibilité des conseillers pour participer aux travaux et investir ces dispositifs est relativement limitée, quoiqu'inégalement répartie selon les individus. Par définition, les conseillers d'un CESER occupent déjà des responsabilités au sein des organismes au titre desquels ils siègent dans l'assemblée. Si on compte une portion importante de retraités ou de permanents syndicaux dans les rangs, rappelons que les conseillers en activité ou éloignés géographiquement du siège de l'assemblée doivent fournir un effort important pour assister aux réunions<sup>6</sup>. Dans le cas des sections, les postes au sein de ces dispositifs relativement récents sont attribués en addition de la répartition de tous les conseillers dans les différentes commissions et groupes de travail. C'est donc un investissement supplémentaire pour ses membres, qui opère une forme de sélection de facto dans la composition de ces dispositifs.

Reste que, en ce qui concerne la forme dominante d'organisation en sections de prospective, deux points diffèrent sensiblement du fonctionnement typique des assemblées socioprofessionnelles. La première spécificité tient à la possibilité d'inclure dans ses rangs des personnalités extérieures, nommées jusqu'à récemment au titre de leurs compétences individuelles mais également au titre de représentants d'organismes disposant d'une expertise dans la prospective<sup>7</sup>. Plus fondamentalement, les sections de prospective maîtrisent entièrement leur agenda, contrairement aux commissions. En effet, si depuis le décret du 12 mai 1989, ces dernières peuvent choisir (avec l'aval du bureau) les sujets de leur rapports sous le régime de l'auto-saisine, elles sont également tenues de rendre des avis sur les politiques régionales, par saisine directe du Président de Région ou sous le régime des saisines obligatoires concernant le budget régional et les orientations générales. Ceci implique que leur calendrier de travail soit aligné sur le calendrier législatif du conseil régional, et que la définition des sujets traités et la délimitation des objets soient bornés par le périmètre des compétences de la Région. Les sections de prospectives sont affranchies de ces contraintes, et les rapports ont donc eu une tendance prononcée à concerner des objets plus larges et généraux, ne relevant pas directement des compétences décentralisées régionales, tels que les identités régionales ou encore la gestion de l'eau. Soulignons cependant qu'à cet égard, la section Veille et Prospective du CESER Aquitaine fait figure d'exception : en effet, donnant suite à une circulaire du 28 janvier 2004 notifiant aux Préfets de Région un dispositif d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, une initiative conjointe du Préfet et du Président de Région a créé un Observatoire des Mutations Economiques d'Aquitaine auprès du CESER. Cet observatoire est opérationnalisé par la section Veille et Prospective, laquelle en sus de sa vocation première de production de rapports prospectifs rédige également des études de veille économiques. Ces études de veille sont soumises à une inédite double saisine du Préfet et du Président de Région, ce qui est d'ailleurs souligné comme une contrainte par certains de ses membres :

*« ...c'est toujours le président de région et le préfet qui sur un coin de table se sont mis d'accord et en général nous ont toujours proposé un sujet différent de ce qu'on leur avait suggéré.(...) A chaque coup on a demandé aux services de faire des propositions, elles arrivent ces propositions, nous-mêmes on dit voilà, celui-là se serait bien ... La première fois on est entrés avec un sujet sur la chimie on est ressorti avec un sujet sur l'aéronautique. »* Au-delà d'une pratique exclusive de rapports par auto-saisine, il faut également souligner que les rapports de prospective sont présentés en séance plénière, mais ne donnent généralement pas

---

<sup>6</sup> Indiquons toutefois que ces mêmes conseillers sont indemnisés pour leur présence aux réunions des commissions ou sections.

<sup>7</sup> Ainsi en Bretagne la DATAR a-t-elle longtemps désigné un conseiller extérieur pour la représenter dans la section prospective

lieu à la rédaction d'un avis qui les résume<sup>8</sup>, et qui ferait par conséquent l'objet d'un vote par l'ensemble des conseillers. Ceci implique également que si les représentants qui ne sont pas membres de la section peuvent parfois joindre des déclarations éditées à la fin du rapport, ils ne peuvent introduire d'amendements (procédure réservée aux avis).

### *Les rapports de prospective*

Contenus et approche méthodologique étant intrinsèquement liés dans l'exercice prospectif, on s'attachera ici à expliciter le choix de la méthode dite « par scénarios » plébiscitée par les CESER. Dans la majorité des cas, la création d'un dispositif de prospective au sein des CESER a fait l'objet d'une réflexion en interne, menée par un groupe de travail ou encadrée par le directeur des services, formalisée par des consultations d'experts et des groupes de réflexion paritaires, parfois publiée ou résumée dans les premiers rendus des sections.

On peut ainsi distinguer deux approches concurrentes de la pratique prospective, et retracer la diffusion d'une de ces approches de façon massive dans les expériences plus récentes de prospective dans les CESER. Historiquement, la première section prospective a été créée en 1994 par le CESER de Bretagne, et a été suivie d'une initiative dans le CESER Ile de France entre 1998 et 1999. Si d'autres Régions ont pu concomitamment émettre des rapports prospectifs<sup>9</sup>, ces deux dispositifs ont proposé des approches concurrentes pour opérationnaliser l'exercice prospectif dans un CESER. On parlera ici d'approches, un terme au sens volontairement large, car ces deux versions diffèrent effectivement par leur cadrage théorique et la discipline scientifique qui les inspire, mais plus fondamentalement par les outils proposés et les acteurs qui les promeuvent. L'approche par scénarios a été mise en place Yves Morvan, longtemps président la section prospective du CESER Bretagne, issu du monde universitaire et de l'aménagement du territoire, associé à la prospective territoriale développée au sein la DIACT<sup>10</sup>. Les références explicites à Hugues de Jouvenel et à Futuribles dans ses écrits<sup>11</sup>, ainsi que les auditions conjointes d'Yves Morvan et de François de Jouvenel pour présenter l'approche par scénarios dans d'autres CESER de France, situent cette approche dans le courant de prospective développée au sein du Commissariat au Plan<sup>12</sup>. L'approche développée dans le CESER Ile-de-France fonctionne également par scénarios, sur la base de variables prédéfinies et d'hypothèses d'évolutions de ces variables. Elle diffère essentiellement de la précédente par le degré de modélisation qu'elle nécessite et par l'influence de l'approche théorique de Michel Godet, économiste spécialiste de prospective au CNAM. Ce dernier a été sollicité pour organiser la réflexion avant la création d'une section de prospective au CESER Ile-de-France, où il a proposé l'utilisation de sa méthode « d'ateliers de prospective » et les outils associés<sup>13</sup>. On notera par ailleurs que Michel Godet est membre extérieur de la section prospective en Ile-de-France, et qu'il a activement participé à

---

<sup>8</sup> Ici encore la volonté de présenter des éléments généraux sur ces dispositifs butte sur la diversité des pratiques et des règlements intérieurs des CESER. Ceci correspond néanmoins à ce qui a été observé en Aquitaine.

<sup>9</sup> C'est notamment le cas de la Région Midi-Pyrénées

<sup>10</sup> Anciennement la DATAR

<sup>11</sup> MORVAN, Y., La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne, Territoires 2030, 3, 2006, pp61-69, DIACT.

<sup>12</sup> GUIADER, V., *Socio-histoire de la prospective: La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*. Thèse de doctorat : science politique : université Paris Dauphine, 2008.

<sup>13</sup> GODET, M., *La boîte à outil de prospective stratégique* Les cahiers du LIPS n° 5, pp30 et suivantes

l'élaborations de ses rapports, notamment dans l'utilisation de ses outils de modélisation les plus complexes<sup>14</sup>.

Un bref examen des écrits au moment de la création des sections prospective dans les autres CESER montre que l'approche par scénarios et l'expérience bretonne s'est massivement diffusée aux dépens de celle développée en Ile de France. Ainsi par exemple en Rhône-Alpes, les acteurs indiquent avoir auditionné les deux approches et soulignent le caractère mieux adapté et moins complexe de la méthode par scénarios :

*« on a interrogé les deux grandes ... tendances, j'allais dire, ... de la prospective en France, Futuribles d'un côté, Conservatoire des Arts et Métiers de l'autre. On s'est plutôt fait accompagné pendant deux-trois séances par Futuribles, puisque la méthode des scénarios avait l'air de mieux convenir aux membres de la section, mais après avoir fait un séminaire avec Michel Godet quand même. ».*

En Aquitaine, on revendique l'adoption de cette méthode et on la lie explicitement aux pratiques du CESER de Bretagne :

*« En Bretagne ça se passe comme chez nous, pour une simple raison, c'est qu'on les a pompés de A jusqu'à Z. Quand on a créé la section, on a fait venir nos collègues de Bretagne qui nous ont expliqué comment ils fonctionnaient. On a donc adopté la méthode, enfin on s'est un peu adapté, mais on fonctionne comme les Bretons » .*

Concrètement, la méthode par scénarios se décompose en quatre temps : un état des lieux de la question traitée et une collecte concertée et discutée des données disponibles pour établir des diagnostics partagés, puis le choix des variables déterminantes. Ceci est suivi de l'élaboration d'hypothèses d'évolutions pour chaque variable qui constituent des scénarios, et enfin le travail en sous groupes autour de ces scénarios<sup>15</sup>. Les phases préliminaires en groupe complet sont celles qui donnent lieu à des débats nourris autour de l'élaboration des scénarios. Dans sa version bretonne et aquitaine, la division du travail en sous-groupes implique d'attribuer deux scénarios très contrastés à chaque groupe. En effet, la constitution de ces groupes de travail est libre, ce qui fait dire à un conseiller aquitain :

*« Alors bien sûr on se retrouve sur les scénarios que l'on aime, les syndicats sur les scénarios colbertistes très services publics par exemple, ils vont foncer là-dessus »*

Aussi souligne-t-il que *« la règle que nous nous donnons et c'était l'usage qu'on l'a développé, on a fait trois groupes et chacun avait deux scénarios, et justement des scénarios assez opposés pour ne pas que le groupe n'étudie qu'un seul scénario ».*

En Aquitaine, la mise en œuvre de cette approche implique des travaux sur environ dix-huit mois, à raison d'une réunion par mois sur une journée entière. A ce jour, cette section créée en 2006 a rendu huit rapports, dont trois sont des rapports prospectifs (un dernier rapport est en cours de réalisation avant le renouvellement de la mandature qui devrait intervenir en novembre 2013). On voit bien que sur ses sept années d'existence, rapporté à la fréquence limitée des réunions de travail, ce résultat apparemment modeste témoigne d'un dispositif relativement actif.

Ce choix est plébiscité au nom de sa facilité de mise en œuvre, même si elle se fait au détriment d'une certaine densité et d'une certaine rigueur scientifique. Il est aussi justifié par le fait que une modélisation poussée ou une méthode plus exigeante impliquerait d'avoir recours comme dans certaines Régions à des cabinets privés extérieurs, une option onéreuse et

---

<sup>14</sup> CESER Ile-de-France, Vivre en Ile-de-France en 2025, 1999. [http://www.ceser-iledefrance.fr/Rapport/99\\_pros\\_vivre/rapport-vivre-ile-france-2025](http://www.ceser-iledefrance.fr/Rapport/99_pros_vivre/rapport-vivre-ile-france-2025)

<sup>15</sup> MORVAN, Y., La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne, Territoires 2030, 3, 2006, pp61-69, DIACT.

considérée comme contraire à la vocation de généralistes produisant eux-mêmes les rapports. Ainsi un conseiller du CESER juge-t-il :

*«... le revers de la médaille c'est qu'on est parfois un peu limite par rapport à nos compétences. Et donc pour un certain nombre de travaux un véritable expert va juger que c'est un peu superficiel, qu'on n'a pas fait de modélisation, parce qu'on n'a pas les moyens de le faire et que ceux qui auraient pu le faire on ne les a pas sollicités par convention, contrat, etc. ».* Un autre souligne qu' *«on considère que nous ne sommes pas un cabinet d'études et que nous n'avons pas à faire fonctionner des cabinets d'études supplémentaires, que l'on se méfie un petit peu de l'expertise, et qu'en plus on n'a pas les moyens pour le faire ».*

C'est donc une approche de la prospective pour non-spécialistes qui a été largement adoptée, la figure de l'expert étant évoquée comme antithèse non pas à une posture de sachant, mais à une compétence professionnelle en matière de prospective. Il s'agit là de la méthode la moins contraignante, celle qui requiert le moins de connaissances spécialisées et qui permet le mieux de fonctionner avec des conseillers et des personnalités extérieures peu disponibles.

Concrètement, la méthode par scénarios se décompose en trois temps. Tout d'abord, un état des lieux de la question traitée et une collecte concertée et discutée des données disponibles pour établir des diagnostics partagés. Dans un second temps s'opère le choix des variables déterminantes, suivi de l'élaboration d'hypothèses d'évolutions pour chaque variable qui constituent des scénarios. Enfin le travail en sous groupes autour de ces scénarios<sup>16</sup>. Les phases préliminaires en groupe complet sont celles qui donnent lieu à des débats nourris autour de l'élaboration des scénarios. Dans sa version bretonne et aquitaine, la division du travail en sous-groupes implique d'attribuer deux scénarios très contrastés à chaque groupe. En effet, la constitution de ces groupes de travail est libre, ce qui fait dire à un conseiller aquitain :

*« Alors bien sûr on se retrouve sur les scénarios que l'on aime, les syndicats sur les scénarios colbertistes très services publics par exemple, ils vont foncer là-dessus »*

Aussi souligne-t-il que *« la règle que nous nous donnons et c'était l'usage qu'on l'a développé, on a fait trois groupes et chacun avait deux scénarios, et justement des scénarios assez opposés pour ne pas que le groupe n'étudie qu'un seul scénario ».*

En Aquitaine, la mise en œuvre de cette approche implique des travaux sur environ dix-huit mois, à raison d'une réunion par mois sur une journée entière. A ce jour, cette section créée en 2006 a rendu huit rapports, dont trois sont des rapports prospectifs (un dernier rapport est en cours de réalisation avant le renouvellement de la mandature qui devrait intervenir en novembre 2013). On voit bien que sur ses six années d'existence, rapporté à la fréquence limitée des réunions de travail, ce résultat apparemment modeste témoigne d'une bonne opérationnalisation du dispositif.

\* \*

---

<sup>16</sup> MORVAN, Y., La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne, Territoires 2030, 3, 2006, pp61-69, DIACT.

On se propose ici de rompre avec une vision du CESER en tant qu'institution participative et organe de la société civile<sup>17</sup>. Une définition plus opératoire consiste à considérer les CESER comme des assemblées consultatives institutionnalisant les relations entre la représentation des intérêts socioprofessionnels et le pouvoir régional. Il s'agit d'une forme organisationnelle en quête de légitimité, dont les rapports avec le reste de l'institution régionale sont régulièrement remis en jeu, et qui dans l'exercice de sa fonction consultative est traversée par une tension entre organe représentatif et structure d'expertise. Aussi a-t-on privilégié un double cadre d'analyse pour les dispositifs dévolus à la prospective au sein des CESER. Il s'agit de concilier une approche par les conseillers et leurs interactions d'une part, et d'autre part par l'institution elle-même. En d'autres termes, il s'agit de mener de front une analyse de l'échange politique et du contexte dans lequel s'opère cet échange. Le cas particulier des sections de prospective permet de mettre en lumière la tension chez les conseillers entre le rôle de représentant et le rôle d'expert, dans le contexte de négociation du rapport de force inégal entre l'assemblée consultative et la législature régionale. Les transactions par lesquelles les représentants de diverses organisations parviennent à négocier leur présence dans un jeu commun au sein de ces sections n'opèrent pas dans un *vacuum*, et doivent être contextualisées dans le positionnement institutionnel stratégique des CESER vis-à-vis du Conseil Régional.

### *Les conseillers dans les sections, représentants « généralistes » et « délibératifs »*

L'apparition de ces sections ou commissions au sein des CESER donne à voir un usage singulier de la prospective, qui tient à la double fonction de représentation et d'expertise qui caractérise ces institutions. Ainsi les conseillers au CESER ont-ils à leur disposition un certain nombre de rôles dans l'exercice de leur mandat (entre le courtier-négociateur stratégique et le généraliste-médiateur cognitif). Ils peuvent également privilégier des logiques d'action distinctes (logiques de conséquence, de conformité à la norme ou logique délibérative) dans le processus de négociation et d'agrégation des intérêts qu'ils représentent à l'assemblée. On montrera que les dispositifs de prospective, notamment lorsqu'ils prennent la forme d'une section, ont affecté les conditions de l'échange politique entre conseillers. Elles tendent à favoriser l'adoption de rôles de généralistes chez les représentants d'intérêts, et le recours à la logique délibérative.

#### Une situation d'expertise particulière :

Soulignons tout d'abord que les CESER sont traversés par une contradiction entre représentation de la société civile et demande d'expertise économique dans la définition de leurs fonctions par le législateur. Ainsi l'activité de production des rapports et avis répond à deux exigences : ces documents ont pour double fonction de transmettre les vues et intérêts des structures représentées au CESER, et de fournir un éclairage informé pour la prise de décision. Cette particularité (au regard notamment des équivalents des CES dans d'autres pays européens) implique une tension permanente entre ces deux pôles. Alain Chatriot l'a souligné dans son étude du Conseil Economique et Social dans l'entre-deux-guerres : il décrit une institution traversée par une contradiction « entre représentation de la société civile – la course aux sièges est importante pour les syndicats et associations, car la présence dans l'institution accorde une légitimité représentative- et demande d'expertise économique de l'Etat - la

---

<sup>17</sup> Souvent mise en avant par les acteurs et les institutions elle-même, réticentes à endosser l'étiquette de représentant d'intérêts organisés



reconnaissance du CNE se fait progressivement grâce à la diffusion de rapports et d'avis de politique économique- »<sup>18</sup>. La même logique s'applique aux fonctions des CESER et aux modalités de leur insertions dans le policy-making régional.

Cette particularité implique une tension permanente entre ces deux pôles dans le mandat de conseiller, et induit une situation d'expertise<sup>19</sup> tout à fait singulière. On définira ici une situation d'expertise en tant que situation problématique requérant un savoir de spécialiste, se traduisant par un avis donné à un mandant dans un processus de décision (Brint, 1994). La rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé, et non la présence d'un seul de ces facteurs<sup>20</sup>, caractérise la situation d'expertise : ce concept permet alors de décrire des situations de recours aux experts sous des formes très diverses<sup>21</sup>. C'est en ce sens qu'il est particulièrement adapté à la pratique de l'expertise dans les CESER, où l'identification même des experts n'est pas univoque.

Les conseillers du CESER, dans la production de rapports (prospectifs ou non) d'aide à la décision, sont insérés dans une situation d'expertise complexe. Ils sont dans un premier lieu en position de synthèse et de traduction du savoir des experts externes qu'ils auditionnent : dans l'élaboration de leurs rapports et avis, ils suivent une procédure d'auditions d'experts et de stakeholders, leur position consistant donc en un travail de traduction et de synthèse de ces connaissances, concomitamment à la formulation et la négociation des intérêts qu'ils représentent. Un conseiller résume ainsi ce travail de traduction et synthèse de l'expertise :

« *Nous apportons un savoir. Nous sommes quand même des sachants. On n'est pas les experts, mais on est des gens qui ont passé un an, deux ans, ou trois ans, sur un sujet, à entendre des auditions, à entendre ce que disent les autres. (...). Et je serais tenté de dire, c'est un vaste truc de formation en commun, dont le but est à la fin de produire un mémoire, et ce mémoire c'est le rapport. Alors il y a bien quelque part une expertise (...)* »

Dans un second lieu cependant, ils disposent eux-mêmes d'une forme d'expertise au titre de laquelle ils ont été nommés comme représentants mandatés au CESER. La légitimité attachée à la fonction de conseiller repose ainsi partiellement sur l'idée que des individus issus du monde économique font appel à une connaissance qui n'est pas accessible aux décideurs publics de la sphère institutionnelle. S'ils sont nommés pour représenter et défendre les valeurs ou les intérêts des membres de leurs organisations, ils attachent également à leur mandat une légitimité de compétence, alternative à la représentation politique, qui repose sur une supposée meilleure connaissance des milieux économiques et sociaux<sup>22</sup>. Ajoutons à cela que certains conseillers, en vertu de leurs activités professionnelles ou de leurs compétences propres, sont également identifiés en tant qu'experts externes et professionnels, parfois sollicités à ce titre dans des situations d'expertise hors du CESER.

A ce propos, un conseiller aquitain issu de l'université précise : « *Moi on pourrait dire que j'ai*

---

<sup>18</sup> CHATRIOT, A. et LEMERCIER C., *Les Corps Intermédiaires*, in Dictionnaire critique de la République, Duclert et Prochasson (Ed.) (2002) p 694 et CHATRIOT (A), *La démocratie sociale à la Française : l'expérience du Conseil national économique 1924-1949*, Paris, La Découverte, 2002

<sup>19</sup> La situation d'expertise est ici entendue dans le sens général de rencontre d'une situation problématique et d'un savoir spécialisé, développé dans travaux pionniers de la sociologie de l'expertise du CRESAL

<sup>20</sup> CRESAL, "Les questions", *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la Table ronde des 14 et 15 mars 1985, Saint-Etienne, 1985, p 4

<sup>21</sup> BERARD Y., et CRESPIN R. (eds), *Aux Frontières de l'Expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, PUR, 2010, p 253

<sup>22</sup> C'est bien ce que soulignent Palard et Moquay dans leur enquête portant sur la définition du mandat et l'interprétation des compétences de l'assemblée par ses conseillers. PALARD, J., MOQUAY, P., *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social régional Aquitaine : 1974-1989* : l'innovation approuvée éditions Confluences impr. 2009

*été un expert, au sens expert externe, de par ma profession. De la même façon qu'à une époque la commission deux (ndl : la commission spécialisée sur le budget régional) était présidée par un type de F.O, un ancien trésorier payeur général. Il est clair qu'il avait une réelle expertise en matière de finances locales ».*

#### Courtiers et Généralistes dans les sections prospectives :

Les pratiques de production de la prospective par les dispositifs des CESER sont donc contraintes par cette double exigence et cette position atypique. Néanmoins, l'introduction des dispositifs de prospective a modifié les rôles des acteurs et les logiques d'actions auxquels ils ont recours dans la négociation. On reprendra la dichotomie proposée par Smith et Nay entre les deux figures idéale-typiques du courtier et du généraliste<sup>23</sup> pour caractériser les rôles des acteurs intermédiaires, investis d'un mandat représentatif. Dans l'intermédiation qu'ils opèrent entre sphères institutionnelles distinctes, les conseillers du CESER peuvent endosser une multitude de rôles entre ces deux figures non exclusives. Ainsi, les conseillers sont des individus dont l'activité professionnelle ou militante les conduit à jouer un rôle dans les relations entre l'univers politique régional et les univers institutionnels de leurs organisations. Ils se caractérisent par leur aptitude à intervenir dans différentes arènes où les règles, les procédures, les savoirs et les croyances sont significativement distinctes<sup>24</sup>. En ce sens, leur mandat représentatif implique une médiation, les pose en acteurs « relais »<sup>25</sup>, en « intermédiaires »<sup>26</sup>, en « porte-parole »<sup>27</sup>...

C'est d'ailleurs bien cet exercice de médiation qui constitue le cœur de la rédaction de rapports et d'avis : Charvolin souligne le travail de lien entre différents univers qu'effectue le rédacteur du rapport. Il propose l'expression de « mise en rapport » pour désigner à la fois la production d'un certain type de document et le rapprochement d'énoncés issus de domaines différents (scientifique, politique, administratif). La rédaction consiste ainsi en « la mise en relation de savoirs disciplinaires hétérogènes, de résultats d'expériences disparates et dispersées spatialement, et de dispositifs juridiques hétérogènes. Cette mise en relation est opérée par la médiation active des documents, de leur élaboration, leur mobilisation et leur centralisation »<sup>28</sup>.

La distinction entre la figure du généraliste et du courtier permet d'explicitier les modalités du mandat représentatif au CESER : le généraliste, capable de construire du sens commun entre milieux institutionnels, incarne la dimension cognitive de l'intermédiation, tandis que le courtier relève davantage de sa dimension stratégique, négociant des compromis entre groupes aux intérêts différents. Concrètement, l'activité du généraliste consiste à collecter des intérêts contrastés exprimés selon des références hétérogènes, à comprendre des opinions et des croyances distinctes de celles de son univers institutionnel d'origine. Il tente alors de les synthétiser dans un langage commun, de produire des solutions cognitives capables d'intégrer des savoirs et des croyances éclatées. Dans un CESER, c'est typiquement l'activité d'un rapporteur général qui arbitre les différends dans les formulations des rapports, ou encore celle d'un Président de Commission garant de l'inclusion des points de vue minoritaires et du respect des équilibres de parole. Le courtier intervient quant à lui comme

<sup>23</sup> NAY, O. et SMITH A. (eds), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 1-21.

<sup>24</sup> Op cit.

<sup>25</sup> Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le Système*, Paris, Le Seuil, 1977

<sup>26</sup> Bruno Latour, *La science en action*, Paris, la Découverte, 1989

<sup>27</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, 36, 1986

<sup>28</sup> CHAVROLLIN F., *L'invention de l'Environnement en France (1960-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, Thèse pour le doctorat en Science Politique de l'université Pierre Mendès-France de Grenoble, 1993, p33-34

intermédiaire entre des parties susceptibles de retirer un bénéfice mutuel dans leurs échanges, sans qu'intervienne une compréhension commune d'un enjeu ou problème public<sup>29</sup>. Ce type d'activité a tendance à se matérialiser fortement lors des séances plénières des CESER, ou en amont lors de la négociation par amendements de reformulations dans les avis. Notons bien que les mêmes individus qui occupent des fonctions faisant appel au rôle de généraliste, peuvent en plénière agir en courtier, et vice-versa. Le mandat des conseillers du CESER est exercé entre ces deux figures, combinant au gré des contextes, des interlocuteurs et des situations d'expertise des comportements relevant de l'un et/ou l'autre de ces rôles.

Les sections de prospective ont affecté le recours à ces deux rôles chez les conseillers. En effet, l'exercice de prospective est peu favorable à l'activité de courtage. On l'a vu, le fait que les rapports de prospective ne soient pas soumis au cycle d'amendements pouvant être proposés par les conseillers n'ayant pas participé à leur rédaction élimine de fait l'une des sources principales de tractations autour des textes. En outre, et contrairement à ce qui se passe dans une commission, la démarche prospective dans les sections exclut par définition la fonction représentative : la réflexion y est axée sur l'exploration de futurs possibles, mais pas nécessairement souhaitables<sup>30</sup>. Elle suppose donc que les représentants s'affranchissent de leur rôle de défense des intérêts, c'est-à-dire de courtage entre leur organisme d'origine et l'institution régionale. A contrario, elle favorise l'endossement du rôle de généraliste, de la construction de sens commun sur une problématique générale (c'est ce qui correspond à l'étape de collecte des données et de délimitations de variables déterminantes dans l'approche par scénarios). Certains soulignent d'ailleurs la difficulté rencontrée pour modifier les comportements de courtiers au profit d'un rôle plus en conformité avec la figure du généraliste :

- « *Ca a été très dur de faire travailler les conseillers comme ça, au départ c'est toujours très dur. (...). Toute la difficulté, c'est de leur faire comprendre que leur opinion, on s'en fout. Un scénario, ce n'est pas de dire ce que l'on souhaite ou ce que l'on attend. Chaque fois il faut leur faire avaler qu'ils ne sont pas là pour défendre un point de vue, ils sont là pour explorer une solution* ».

- « *Quand on est conseiller à la section, on laisse les intérêts au placard ?* »

- « *Oui, absolument.* »

Dans le cas de l'Aquitaine, un conseiller attribue d'ailleurs le développement tardif d'une section prospective à la réticence à favoriser l'expertise au dépend de la représentation, émanant d'un groupe particulier qui exerçait alors un contrôle déterminant sur l'assemblée :

« *Alors je pourrais dire que les présidents du conseil économique et social ont longtemps été des agriculteurs, et que justement la notion de section avec des experts extérieurs, c'est les effrayait un peu, avec la notion qu'on perdait notre âme. Enfin, que eux perdaient leur âme.* »

Quand bien même certains conseillers continuent de recourir au rôle du courtier lors des séances de travail de la section, la méthode par scénarios constitue un autre obstacle à ces comportements. En effet, l'exploration de scénarios en sous groupes permet aux différents représentants de travailler sur le scénario qui leur paraît souhaitable, et cette étape de travail constitue un espace d'expression du registre de défense des intérêts qu'ils ne sont donc plus contraints d'adopter lors des synthèses ou des séances de la section au complet.

---

<sup>29</sup> NAY, O. et SMITH A. (eds), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p14

<sup>30</sup> MORVAN, Y., La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne, *Territoires 2030*, 3, 2006, pp61-69, DIACT.

On observe également une forme de sélection dans la composition de la section veille et prospective en Aquitaine : y participent les conseillers disposant des aptitudes et des savoirs appartenant à la figure du généraliste. On entend par là qu'il est possible d'établir un profil de ces conseillers qui diffère assez sensiblement de celui des conseillers « de base »<sup>31</sup>. En se basant sur les données récoltées dans le CESER Aquitaine, notons tout d'abord que près de 75% des membres de la section prospective occupent des fonctions au sein du Bureau du CESER. Si le Président de la section est membre du bureau de droit, les autres conseillers témoignent ainsi d'un investissement fort de leur mandat et de leurs capacités à occuper une position d'arbitrage au sein de l'instance dirigeante du CESER. L'appartenance au Bureau offre également la seule opportunité pour un conseiller d'avoir une connaissance d'ensemble de l'activité de son CESER, celle d'un conseiller « de base » étant cantonnée à sa commission et aux échanges formels en séance plénière. Cette connaissance transversale est une condition à l'exercice de traduction et de développement de langages communs entre milieux et secteurs d'activités distincts.

Par ailleurs, les conseillers de la section cumulent les mandats en dehors du CESER de façon plus prononcée que l'ensemble des conseillers<sup>32</sup>. Le cumul de mandats en dehors des assemblées n'est pas inhabituel pour des représentants d'organismes amenés à siéger dans plusieurs instances de concertation sur un même territoire. Plus intéressant cependant, les conseillers de la section ont également une tendance un peu plus prononcée que dans l'ensemble de l'assemblée à occuper d'autres mandats à titre personnel, dont certains dans la sphère partisane (maire adjoint d'une grande agglomération, direction d'une section départementale du PCF, etc.). Une moitié d'entre eux environ est ainsi en position de cumul, soit au titre de l'organisme qu'ils représentent au CESER, soit personnellement, ce qui souligne bien leurs aptitudes à intervenir dans des arènes très hétérogènes et à développer des comportements de médiation cognitive.

Ce sont enfin des individus qui, plus que la moyenne des conseillers, consacrent une grande partie de leurs activités à des mandats représentatifs par rapport à leur activité professionnelle. Là où les résultats intermédiaires indiquent que 80% des conseillers estiment consacrer moins de la moitié de leur temps à leur mandats, le rapport est inversé dans la section aquitaine. On y voit une surreprésentation de la part des conseillers qui sont des représentants professionnels, c'est-à-dire qui consacrent plus de 75% de leur temps à cette activité (un chiffre qui s'explique également par la présence de retraités, mais c'est une population qui n'est pas supérieure dans la section à la moyenne de l'assemblée).

#### Une prime accordée aux logiques délibératives

La prospective est souvent mise en avant par les conseillers indépendamment des contenus qu'elle produit, en tant que méthodologie d'organisation de la délibération. Dans une assemblée telle que le CESER, disposant d'un savoir-faire délibératif certain et reposant sur la définition d'un consensus intégrant autant que possible les points de vue minoritaires, l'adoption de l'approche par scénarios a obéi à une rationalité procédurale autant qu'à un intérêt pour la prospective elle-même. Les sections de prospective regroupent des conditions favorables à l'émergence d'une logique dite « délibérative » chez les acteurs<sup>33</sup> : en d'autres termes, elle réunissent les conditions dans lesquelles les arguments affectent les préférences

---

<sup>31</sup> Sans que ce terme ne soit entendu péjorativement, nous entendons par là décrire les conseillers dont l'activité au CESER ne va pas au-delà des obligations de participation aux commissions et groupes de travail appliquées à l'ensemble de l'assemblée.

<sup>32</sup> Les tendances que nous indiquons ici reposent sur une enquête en cours menée au CESER Aquitaine. Il s'agit donc de résultats intermédiaires, aussi nous abstenons-nous de donner des indications chiffrées trop précises.

<sup>33</sup> RISSE, T., « Let's Argue ! Communicative action in World Politics », *International Organization*, 54(1), Winter 2000, p6-7

des acteurs et produisent des résultats qu'il n'est pas possible d'expliquer en termes purs de négociation et de maximisation des intérêts.

On reprend ici une approche développée en relations internationales par Thomas Risse, qui distingue trois logiques d'action toujours à l'œuvre dans l'action publique : une logique de conséquence, une logique de conformité aux normes préexistantes (*appropriateness*), et une logique délibérative (*arguing*). Ces trois logiques peuvent être identifiées dans les travaux menés au sein d'un CESER : la logique de conséquence est une logique où prime la rationalité instrumentale et le marchandage, le processus de négociation entre acteurs s'effectuant avec des intérêts et des préférences stabilisées en amont<sup>34</sup>. C'est de façon assez caractéristique le type de logique qui est à l'œuvre dans les votes d'avis et d'amendements en séance plénière : le marchandage d'un groupe sur une formulation contraire à ses préférences, ou encore l'insistance d'un conseiller à faire mention des préoccupations propres à son organisme dans un rapport, peuvent être analysées dans une optique traditionnelle de « choix rationnel ». La logique de conformité, qui postule que le comportement des acteurs est structuré par les normes et les institutions, identifie des acteurs guidés par le désir de « bien se comporter » en suivant les codes de l'espace social qu'ils occupent. Cette dimension est assez présente dans les CESER, où les mandats sont longs et souvent renouvelés, et où la non-conformité à une certaine culture du consensus et aux normes du débat est sanctionnée par une marginalisation du conseiller dissident. C'est cependant la troisième logique, dite délibérative, qui émerge particulièrement dans les sections de prospective : cette dernière est caractérisée par des préférences changeantes des acteurs au fil des débats, et donc dans laquelle les arguments et raisonnements mis en avant impactent le résultat final de la négociation<sup>35</sup>.

Dans leur article *Deliberation in negotiations*, Thomas Risse et Mareike Kleine identifient trois conditions principales qui permettent l'émergence de la logique délibérative. Les sections de prospective réunissent ces trois conditions : ce sont des arènes qui privilégient des identités et des rôles réversibles chez les acteurs<sup>36</sup>, dont le degré de publicité des débats est faible<sup>37</sup> et dont le leadership est assuré par un acteur dont l'autorité est fondée sur l'expertise et une compétence morale<sup>38</sup>. On l'a vu précédemment, au sein des sections l'identité des conseillers oscille entre le représentant et l'expert, et les rôles se composent entre une figure minoritaire de courtier et une figure dominante de généraliste. Cette confusion est accrue par l'intégration de personnalités extérieures au CESER dans une section, qui ne s'inscrivent pas dans ces dichotomies et qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement conscientes de ces rôles et identités internes aux CESER. Cette incertitude implique que les acteurs hésitent dans l'identification de conduites normées et appropriées, et ne peuvent anticiper chez leurs interlocuteurs des préférences précises pour se livrer au marchandage.

Les débats en section ne sont pas publics, ce qui constitue également un facteur favorable à des comportements de redéfinition des préférences en cours de débat. Ceci est d'autant plus prégnant dans les CESER que les modalités de contrôle de la fonction représentative par les mandants (l'organisme d'origine du conseiller) sont quasi-inexistantes.

Enfin, le leadership des sections de prospective, qui réside généralement dans la figure forte du Président de la section, est caractéristique des arènes délibératives. En effet, la

---

<sup>34</sup> QUANTIN P., SMITH, A. (dir), *Délibération et Gouvernance ; L'émergence d'une logique d'action ?*, Paris, L'Harmattan, 2012.

<sup>35</sup> RISSE, T. , KLEINE M. (2010). "Deliberation in Negotiations." *Journal of European Public Policy* 17(5), p708

<sup>36</sup> Op cit p 713

<sup>37</sup> Op cit p714

<sup>38</sup> Op cit p714

complexité de la méthode par scénarios implique que ces sections soient présidées ou pilotées par un rapporteur compétent. Comme le souligne un conseiller aquitain, « [pour créer une section] encore faut-il avoir un expert, c'est caractéristique. En Bretagne la section a été créée par un économiste, en Poitou-Charentes la section a été créée par un juriste. Il faut trouver quelqu'un pour la mener, c'est très joli de mettre une section prospective, mer, Europe, ou autre, s'ils n'ont pas un conseiller suffisamment costaud professionnellement pour la mener, ça va être une section creuse ».

La figure du Président de section se conforme à ce que Risse appelle un « *honest broker* », soit un individu dont les intérêts et positions dans la négociation sont connus, et que tous considèrent comme digne de confiance de par sa compétence, qu'elle soit experte ou morale. Dans le cas de l'Aquitaine, le Président de la section Pierre Delfaud dispose de ces deux compétences. Il a occupé trois mandats au CESER, pendant lesquels il est devenu un conseiller fortement intégré de par ses fonctions de rapporteur général, de membre du Bureau et d'ancien candidat à la présidence du CESER. Il y a d'ailleurs obtenu un nombre de voix inhabituellement élevé pour un conseiller du troisième collège, ce qui témoigne de la reconnaissance qui lui est accordée par les autres conseillers. De plus, dans ses propres termes, il estime être prioritairement identifié par sa compétence professionnelle et son expertise par ses pairs :

« *Que je sois représentant de la ligue de l'enseignement, ou que je sois personnalité qualifiée, pour mes collègues je suis avant tout l'économiste de service. C'est-à-dire que dans mon cas, mon métier, ma compétence disons ... je préfère dire mon métier, au CES, prime sur tout le reste. (...) Et donc si vous demandez aux autres ce qu'il représentait, Pierre Delfaud, ils auront quelques hésitations.* »

### ***Usage stratégique de la prospective dans les relations du CESER et du Conseil Régional***

Indépendamment des modifications dans les jeux d'acteurs et les logiques de négociation qu'il a générées chez les conseillers, le développement des sections de prospective correspond à un usage stratégique dans la négociation des termes du bicaméralisme régional de la part des CESER.

#### Une institution sous la tutelle du Conseil Régional

Le CESER en tant qu'organisation est dans une position de dépendance tant matérielle que juridique vis-à-vis de l'exécutif et du législatif régional, en mal de légitimité chronique<sup>39</sup>, et contraint de négocier en permanence sa place dans l'élaboration des politiques publiques. Sur les bases d'un dialogue potentiellement conflictuel entre les deux assemblées régionales, l'asymétrie de la consultation implique que les membres du CESER combattent eux-mêmes l'intermittence d'un rôle juridiquement faible<sup>40</sup>.

Il convient tout d'abord de préciser les termes de ce bicaméralisme souvent invoqué par les CESER dans la présentation de leur assemblée comme « seconde chambre de la Région ». Il repose sur un dialogue asymétrique entre le Conseil Régional d'une part, et d'autre part une assemblée issue de la tradition de participation de la représentation socioprofessionnelle au niveau régional. Dans les termes de Guillaume Gourgues, les CESER sont à l'heure actuelle

---

<sup>39</sup> GOURGUES (Guillaume), *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.*, IEP Grenoble, 2010., p455

<sup>40</sup> GOURGUES (Guillaume), *Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative, Pouvoirs Locaux*, n°83 vol IV, 2009, pp 21-27

des « institutions faibles, et régulièrement remises en cause »<sup>41</sup> dont la position de dépendance est à la fois matérialisée dans les textes et concrétisée par une non-maîtrise des moyens de fonctionnement. A cet égard, l'ambiguïté du statut des conseillers du CESER est révélatrice de cette dépendance : les conseillers bénéficient effectivement des mêmes dispositions législatives que les conseillers régionaux, mais leur régime d'indemnisation est entièrement géré et déterminé par la Région. Il n'inclut pas de crédit d'heures correspondant à la préparation des travaux, ni de droits à la formation. De la même façon, les locaux (ceux du Conseil Régional), ainsi que les personnels du secrétariat (dont le recrutement et les contrats sont directement gérés par le service de ressources humaines du Conseil Régional) et les dotations de fonctionnement sont entièrement intégrés au budget de la Région et contrôlés en tant que tels. A cette dépendance matérielle s'ajoute la faiblesse de leur pouvoir sur l'institution régionale : les fonctions occupées par les CESER concernent principalement la prospective, la coopération interrégionale, en d'autres termes des missions entourant le cadre décisionnel pur (préparation des dossiers, débats et votes des politiques publiques). Ainsi la consultation des CESER renvoie ici à l'institutionnalisation d'une fonction de veille, d'observation et d'avis, toujours cantonnée à un rôle restreint et laissée à l'arbitrage final du Conseil Régional. Comme le note Pierre Bodineau, « il n'existe pas d'obligation pour le Conseil Régional d'informer le CESR de la suite donnée à ses avis ; il revient au CES lui-même d'assurer ce suivi dans les meilleures conditions »<sup>42</sup>. En d'autres termes, compte tenu de l'absence de sanctions et de recours juridiques, la prise en compte des avis du CESER n'est pas garantie par son rôle juridiquement faible mais davantage par les actions des membres du CESER eux-mêmes pour assurer le dialogue bicaméral.

#### La prospective pour exister dans l'ombre du Conseil Régional

Comme l'a montré Gourgues, la rhétorique de promotion de la démocratie participative a représenté une ressource importante pour les CESER dans l'affirmation de leur rôle consultatif (Gourgues, 2010). De la même façon, on peut montrer que le développement de dispositifs de prospective résulte lui aussi d'un positionnement stratégique de l'institution à partir de ses fragiles marges de manœuvre.

Guillaume Gourgues souligne le caractère stratégique du discours développé par les CESER sur la démocratie participative : il montre comment l'utilisation de ce vocable donne à voir une dynamique de positionnement du CESER dans l'arène régionale<sup>43</sup>. En effet, les CESER ont établi une identité entre la démocratie participative et leur pratique de la concertation. Cette assimilation a été opérée d'une part en définissant les dispositifs participatifs comme des consultations en amont de la décision publique, telle que la pratiquent les CESER. D'autre part, elle a résulté de l'assimilation de la société civile aux représentants socioprofessionnels et donc aux conseillers de l'assemblée, d'ailleurs considérés comme plus indépendants des structures partisans et moins susceptibles d'être instrumentalisés. Les tentatives des CESER de se positionner en chefs de file des dispositifs participatifs existant sur le territoire régional ont également procédé de la même logique. Dans le contexte de définition des rapports des CESER avec le Conseil Régional, la présentation de ces assemblées comme la forme la plus légitime et la plus ancienne de démocratie participative a constitué une ressource importante dans un contexte d'injonction participative. Ainsi les CESER ont-ils pu articuler la promotion de la démocratie participative en Région, un objectif

---

<sup>41</sup> GOURGUES G. Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative, *Pouvoirs Locaux*, n°83 vol IV, 2009, pp 21-27

<sup>42</sup> BODINEAU P., *Les Conseils Economiques et Sociaux*, Que-sais-je, Paris, PUF, 1994, p66

<sup>43</sup> GOURGUES G, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.*, IEP Grenoble, 2010, 1181 p.

apparemment consensuel, avec l'enjeu du renforcement de leurs pouvoirs.

On peut repérer un processus relativement similaire dans la promotion qui est faite par les CESER de leurs sections ou commissions de prospective. Ces dispositifs ont l'avantage de proposer une argumentation combinant renforcement de l'influence des CESER et développement de la prospective, tout en évitant toute forme de conflit ou d'empiètement sur la décision politique elle-même, apanage de la législature régionale. L'usage stratégique du dispositif de prospective permet ici de concilier un renforcement de la visibilité et de l'impact des CESER sur le policy-making, sans ranimer le conflit dans la négociation des rapports entre les deux assemblées régionales.

Ainsi on peut décomposer l'argumentation mise en avant dans les introductions des rapports prospectifs et dans la communication autour de la création de ces dispositifs. Leur première caractéristique est de justifier le développement de la prospective au sein des CESER par la multiplication des compétences dévolues aux Régions et la pertinence de cet échelon de gouvernement décentralisé. Exercice de prospective et renforcement des pouvoirs attribués aux Conseils Régionaux allant de pair, l'influence des CESER sur la fabrique des politiques publiques par le biais des sections devient indissociable d'une régionalisation plus poussée. C'est ce que souligne Yves Morvan dans la revue de prospective Territoires-2030 : *« Un troisième facteur a pesé en faveur d'un engagement dans la démarche prospective. C'est le fait que, malgré la globalisation des économies et la montée de contraintes croissantes, on avait le sentiment assez fort qu'il existait encore des espaces de liberté et des opportunités pour l'action régionale. (...) le sentiment qu'il existait des espaces de liberté s'est trouvé renforcé par les vagues de décentralisation qui ont touché la Bretagne, avec l'Acte I des années 1980 et la scène II de ce même Acte I dans les années 2000. La décentralisation a confié ainsi des responsabilités nouvelles aux responsables régionaux et le développement des territoires est apparu de moins en moins une affaire d'État. »*<sup>44</sup>

Deuxièmement, les justifications proposées au développement de la prospective dans les CESER mettent en avant une forme de continuité entre une fonction d'éclairage des décideurs publics pratiquée depuis leur création par les CESER et l'exercice prospectif. Ainsi les rapports de prospective citent-ils assez communément dans leurs bibliographies certains de leurs rapports précédents, qui intégraient une réflexion en termes de perspectives à moyen terme sans méthodologie contrôlée. Sans minorer le caractère novateur des dispositifs de prospective, cet argument souligne que la prospective ne constitue pas une compétence supplémentaire des CESER mais s'inscrit dans le « prolongement naturel » de leur rôle traditionnel.

Dans un troisième temps, ces justifications soulignent l'absence de concurrence entre CESER et Conseil Régional dans l'exercice prospectif. Le respect des prérogatives de la représentation politique passe par une démarche intervenant en amont de la décision publique. Ainsi dans les rapports aquitains est-il souvent précisé en introduction que l'horizon de 30 ans choisi par les conseillers permet d'éviter la concurrence avec les orientations stratégiques générales de la Région, ou ses schémas directeurs :

*« Quant à l'horizon de trente ans, comme dans les exercices de prospective précédents, il résulte d'un choix conventionnel visant à se situer au-delà des échéances affichées dans les schémas stratégiques régionaux »*<sup>45</sup>

L'échec des tentatives de développement au sein des CESER de dispositifs pratiquant une démarche évaluative tend un miroir en creux aux avantages de l'approche prospective en

---

<sup>44</sup> MORVAN, Y., La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne, Territoires 2030, 3, 2006, pp61-69, DIACT.

<sup>45</sup> CESER Aquitaine, *L'Eau en Aquitaine à l'Horizon de 30 ans : six scénarios pour 2041*, 2011. <http://ceser-aquitaine.fr/informations/avisrapports/rapports/2011/eau-aquitaine/eau-rapport-complet.pdf>



marge de la décision. L'évaluation n'a que très rarement été intégrée aux domaines thématiques attribuées aux commissions des CESER, malgré une forte affinité entre une démarche d'émission d'avis sur la politique régionale et le suivi de ces recommandations par une forme d'évaluation. L'unique expérience à notre connaissance existe dans une Région où les relations entre CESER et Conseil Régional sont notoirement conflictuelles.

Notons finalement qu'à travers leurs section de prospective, certains CESER se sont associés ou ont organisé eux mêmes des manifestations qui ne s'adressaient pas directement au Conseil Régional. Les « forums de prospective » mis en place en Bretagne, les « rencontres de la prospective » en Rhône-Alpes, organisés avec le concours des Conseils Régionaux et dans leurs locaux, sont autant d'initiatives issues des CESER pour s'adresser au grand public. En Midi-Pyrénées, les « rencontres du futur » ont été promues en référence explicite à la démocratie participative :

*« Paradoxalement, la démarche prospective sur le futur se révèle un médium de débat sur les enjeux du présent. Débattre des choix à réaliser aujourd'hui sous l'angle de leurs conséquences sur le futur, sans qu'il y ait un enjeu de pouvoir (il n'y a rien à décider), a pour vertu de faciliter l'ouverture à un large spectre d'analyses et d'opinions. A ce titre, une prospective « sociétale », mise en œuvre par les acteurs socio-économiques, est susceptible de répondre à une demande de démocratie participative. »<sup>46</sup>*

---

<sup>46</sup>CESER Midi-Pyrénées, *Vouloir la prospective en région Midi-Pyrénées*, avis du 25 juin 2001

## **Bibliographie**

BRINT (Steven), *In an Age of Experts : the Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1994

BODINEAU (Pierre), *Les Conseils Economiques et Sociaux*, Que-sais-je, Paris, PUF, 1994

BLONDIAUX (Loïc), *La démocratie locale: représentation, participation et espace public*, Paris, Craps, Curapp, PUF, 1999

BRUN (Raphaël), Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation, *Annuaire des collectivités locales*. Tome 7, 1987. pp. 13-35.

CALLON, M., LASCOUMES, P., & BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil, 2001

CHATRIOT(Alain) LEMERCIER (Claire), « Corps intermédiaires », *Dictionnaire critique de la République*, éd. PROCHASSON et DUCLERT, Paris, Flammarion, 2002, pp 691-698.

CHATRIOT(Alain) Les 40 heures au Conseil national économique : négociateur pour construire le droit du travail - Cairn.info. *Cahiers Jaurès*, 3-4(165-166), 2002, pp39-56.

CHATRIOT(Alain), Les apories de la représentation de la société civile. - Cairn.info. *Revue française de droit constitutionnel*, 3(71), 2012, pp 535-555.

CHATRIOT(Alain), *La démocratie sociale à la Française : l'expérience du Conseil national économique 1924-1949*, Paris, La Découverte, 2002

CHARVOLIN F., 1993, «*L'invention de l'environnement en France (1960-71). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement.* », Thèse de doctorat, Paris, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

CHARVOLIN F., et al, «Discourse and policy : an ethnography of the constitution of canadian bio-safety regulations », *4S-Meeting*, 1991,Cambridge Mass.

CHEVALIER (Jacques), « L'entrée en expertise ». *Politix*, 36, 1996, p.33-51

DUBOIS (Vincent). et DULONG (D). (dir) (1999). *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*. Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. Sociologie Politique Européenne

DUCLOS et al, (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales* Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009

GUIADER, Vincent. *Socio-histoire de la prospective: La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*. Thèse de doctorat : science politique : université Paris Dauphine, 2008.

GOURGUES (Guillaume), *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.*, IEP Grenoble, 2010.

GOURGUES (Guillaume), Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative, *Pouvoirs Locaux*, n°83 vol IV, 2009, pp 21-27

LAGROYE, (Jacques). (1997b) On ne subit pas son rôle, *Politix* 38 : 7-17

LAGROYE, (Jacques). « Etre du métier », *Politix*, 28, 1994.

LASCOUMES, P., & LE GALES, P. (2010). *Gouverner par les instruments*. Paris

LAWRENCE and SUDDABY (2006) Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.) *Handbook of organization studies, 2nd Edition*: 215-254. London: Sage.

MICHEL, (Hélène)., (dir.) Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. «sociologie politique européenne », 2005, 351 p.

NAY (Olivier) (1997). *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional* (p. 377). Paris: L'harmattan.

NAY (Olivier) (1997). L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux. *Politix*, 10(38), 18-46

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

PUEL (Bertrand), « Le Conseil Economique et Social Régional : quel rôle dans l'évaluation et la démocratie participative ? », in JACQUOT et FOUQUET (dir), *Le citoyen, l'élu et l'expert, pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan, pp 199-212

QUANTIN et SMITH (dir), *Délibération et Gouvernance. L'émergence d'une logique d'action*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 2012,

RESTIER-MELLERAY (Christiane), « Experts et expertise scientifique », *Revue Française de Science Politique*, 40 (4), août 1990, pp 546-585

*Revue française de science politique* (2000) Les approches cognitives des politiques publiques, 50 (2).

RISSE, T. , KLEINE, M. (2010). "Deliberation in Negotiations." *Journal of European Public Policy* 17(5): 708-7256

RISSE, T., « Let's Argue ! Communicative action in World Politics », *International Organization*, 54(1), Winter 2000, p6-7