



VERS LA DÉMOCRATIE PERMANENTE

Document support

Sommaire

INTRODUCTION	4
PARTIE I - LES DEFINITIONS	5
1/ Démocratie représentative.....	6
2/ Démocratie participative	6
3/ La démocratie « consultative ».....	8
PARTIE II - LES CORPS INTERMEDIAIRES.....	11
1/ La définition	11
2/ La représentativité.....	13
3/ Les conditions des mandats.....	14
4/ Les enjeux	14
5/ Comment la Région peut-elle les consolider ?	15
PARTIE III - LES LIEUX.....	16
1/ Les CESER, une forme institutionnalisée de démocratie participative.....	16
1/1 <i>La représentativité des CESER</i>	17
1/2 <i>Le débat sur leur utilité</i>	18
1/3 <i>Mais une utilité qui reste largement à conforter</i>	18
2/ Les conseils de développement.....	20
2/1 Un besoin de reconnaissance	21
2/2 La nomination des membres	21
2/3 Une meilleure efficacité.....	22
2/4 Des moyens à la hauteur	23
2/5 Quelles relations avec le CESER ?	23
2/6 Le besoin d'une clarification des territoires de demain	24
3/ Le Conseil Régional de la Jeunesse	25
3.1 De la conférence régionale des jeunes au conseil régional des jeunes	25
3.2 Quelle légitimité d'un CRJ.....	25
3.3 Des propositions pour impliquer les jeunes dans les processus démocratiques en région....	26
4/ Les autres formes de démocratie participative	27
4.1 <i>La Commission nationale du débat public</i>	27
4.2 <i>L'ordonnance du 3 août 2016</i>	27
4.3 <i>Les consultations du public</i>	28
4.4 <i>Les référendums d'initiative populaire</i>	28
4.5 <i>Les conférences et jurys citoyens</i>	28

4.6 Les comités de quartier.....	29
4.7 Les budgets participatifs.....	29
4.8 Le tirage au sort.....	29
4.9 Les Civic Tech	30
4.10 Notes complémentaires.....	30
5/ L'agenda 21 du conseil régional.....	32
5.1 Un point d'histoire : d'où viennent les agendas 21.....	32
5.2 Quels sont les objectifs et la méthodologie d'un agenda 21 ?.....	32
5.3 La Région réalise son agenda 21 en 2007	32
5.4 Aujourd'hui quelle ambition et quelles sont les limites d'un agenda 21	33
PARTIE IV LES PROCESSUS	34
1/ Initiative de la démarche et objectif recherché.....	34
2/ Saisine et auto-saisine	35
3/ L'exposé du sujet et les phases du processus.....	35
Partie V L'ÉVALUATION	38
Contribution des CESER à l'évaluation et au suivi des politiques publiques	39
POUR UNE MEILLEURE CONCERTATION REGIONALE : SCHEMA.....	49
CONCLUSION-PRECONISATIONS	50
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	52
AUDITIONS ET REMERCIEMENTS	53
ANNEXE	54

INTRODUCTION

Ce document a pour ambition de répondre à une saisine du Président François Bonneau, datant du 24 juin 2016 (annexe), interrogeant le CESER sur les actions possibles à mettre en œuvre pour « inscrire plus encore l'action régionale dans une démarche renforcée de participation et de progrès démocratique ».

Conscient de l'importance de la question, un groupe de travail a fonctionné depuis lors avec l'audition de 5 conseils de développement, une rencontre avec l'A3P (Association pour la Promotion de la Politique des Pays en région Centre-Val de Loire) et l'apport de travaux menés au sein de l'association des CESER de France. L'expertise collective des conseillers du CESER Centre-Val de Loire, au cœur de ces questions, a permis de produire ce rapport.

La réponse du CESER à la saisine du Conseil régional se compose de deux documents :

- le rapport en 12 pages, volontairement condensé pour aller à l'essentiel ;
- le document présent réunissant la totalité des contributions du groupe de travail. Il étaye le propos principal et en adopte le plan détaillé.

- Le CESER a souhaité revenir en premier lieu sur les définitions et les appellations. Elles recouvrent des réalités dissemblables et l'on décèle aisément que derrière la sémantique les concepts sont très différents.
- Un second chapitre est consacré aux corps intermédiaires, parés de toutes les vertus ou décriés comme écran aux relations entre le citoyen et l'élu. Il est indéniable que ces corps intermédiaires sont les premières bases d'une expression collective, portant un intérêt catégoriel. Il est tout aussi vrai que si nous ne réinterrogeons pas la fluidité des relations entre le citoyen et ces représentants d'entreprises, de syndicats de salariés, d'associations, nous risquons d'atteindre des relations aussi distendues que dans le champ politique.
- Les lieux et processus sont également à revisiter, le temps de la concertation dans l'agenda d'un projet ou d'un programme, la durée de cette concertation sont des éléments sur lesquels il convient de revenir.
- L'évaluation apparaît comme un outil pouvant réunir élus et citoyens organisés sur une approche partagée. Toutefois, un minimum de méthodologie et de rigueur est nécessaire pour éviter d'être assimilée à un jugement ou un contrôle.
- Enfin, il a semblé nécessaire de proposer un schéma organisationnel de la concertation, du local au régional en distinguant les fonctions et rôles de chacun : partant de paroles individuelles, passant par une parole collective catégorielle au sein des corps intermédiaires pour construire l'intérêt général.

PARTIE I - LES DEFINITIONS

Le terme **démocratie** (du grec ancien *dēmokratía*, aujourd'hui souvent interprété comme « souveraineté du peuple », combinaison de *dēmos*, « peuple » et *krátos*, « pouvoir »,) désigne le régime politique dans lequel le peuple a le pouvoir (avec la distinction à faire entre la notion de « peuple » et celle plus restrictive de « citoyens » : en effet, la citoyenneté n'est pas forcément accordée à l'ensemble de la population). La première démocratie connue est la démocratie athénienne avec comme bases primordiales l'assemblée générale des citoyens et le tirage au sort en politique.

Selon la célèbre formule d'Abraham Lincoln (16^{ème} Président des États-Unis de 1860 à 1865) prononcée lors du discours de Gettysburg, la démocratie est « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». C'est l'une des définitions canoniques couramment reprises, ainsi qu'en témoigne l'introduction de la Constitution de 1958 de la Cinquième République française. Cette définition est proche du sens étymologique du terme démocratie.

De façon générale, un gouvernement est dit démocratique par opposition aux systèmes monarchiques d'une part, où le pouvoir est détenu par un seul, et d'autre part aux systèmes oligarchiques, où le pouvoir est détenu par un groupe restreint d'individus.

Par ailleurs, le terme de démocratie ne se réfère pas uniquement à des formes de gouvernements, mais peut aussi désigner une forme de société ayant pour valeur la liberté et l'égalité.

Les autres principes et fondements de la démocratie sont :

- la liberté des individus,
- la règle de la majorité,
- l'existence d'une "constitution" et d'une juridiction associée (le Conseil constitutionnel en France),
- la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire),
- la consultation régulière du peuple (élection et référendum),
- la pluralité des partis politiques,
- l'indépendance de la justice.

La démocratie est devenue un système politique (et non plus un simple régime) dans lequel la souveraineté est attribuée au peuple qui l'exerce de façon :

- directe lorsque le régime dans lequel le peuple adopte lui-même les lois et décisions importantes et choisit lui-même les agents d'exécution, généralement révocables. On parle alors de démocratie directe ; les limites du système,
- indirecte lorsque le régime dans lequel des représentants sont tirés au sort ou élus par les citoyens, pour un mandat non-impératif à durée limitée, durant lesquels ils ne sont généralement pas révocables par les citoyens. On parle alors de démocratie représentative,
- semi-directe dans le cas de démocraties indirectes dans laquelle le peuple est cependant appelé à statuer lui-même sur certaines lois, par les référendums, qui peut être un référendum d'initiative populaire, soit pour poser un veto à un projet de loi, soit pour proposer un projet de loi.

La démocratie est un régime dans lequel la souveraineté politique appartient à la population, qui l'exerce soit directement, soit indirectement par la voie d'élections libres.

1/ Démocratie représentative

C'est un système politique dans lequel on reconnaît à une assemblée restreinte le droit de représenter un peuple, une nation ou une communauté. La volonté des citoyens s'exprime à travers des représentants qui incarnent la volonté générale, votent la loi et, dans un régime parlementaire, contrôlent le gouvernement.

Dans les régimes démocratiques contemporains, les représentants sont élus. Dans un tel système, ce sont ces derniers, par l'intermédiaire du vote des électeurs, qui détiennent le pouvoir et représentent le peuple ou la nation dans son ensemble.

En démocratie représentative, c'est le corps des élus dans son ensemble qui exerce la souveraineté. Les élus n'ont donc de légitimité qu'au sein de l'assemblée qu'ils constituent. Cette caractéristique explique l'importance du débat au sein de l'assemblée, de la discussion censée faire naître la meilleure solution. Elle justifie la place de l'opposition.

Cela implique aussi que chaque élu représente l'ensemble des citoyens : la Nation et non pas seulement ses électeurs. En France, c'est le cas par exemple des députés, tandis que les sénateurs représentent au contraire les collectivités territoriales.

L'un des enjeux de la démocratie représentative est de savoir si les élus « représentent » effectivement leurs électeurs non seulement au sens politique mais aussi au sens sociologique.

La méthode du mode de scrutin le plus couramment utilisée pour former une chambre est le vote par circonscriptions, à scrutin majoritaire.

Il y a conflits d'intérêts privés, lorsque les intérêts des représentants élus ne coïncident pas nécessairement avec ceux de leurs électeurs. Par exemple, il est fréquent que ce soit les représentants eux-mêmes qui déterminent leurs propres salaires, ou leurs régimes spéciaux de retraite.

2/ Démocratie participative

La **démocratie participative** est une forme de partage et d'exercice du pouvoir, fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique.

La démocratie participative désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision.

Apparu à la fin des années 1960, le concept politique de démocratie participative s'est développé dans le contexte d'une interrogation croissante sur les limites de la démocratie représentative.

La démocratie participative peut prendre plusieurs formes, mais elle s'est d'abord instaurée sur le terrain de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avant de s'étendre dans les champs de l'environnement.

La démocratie participative est une activité collective dont la fonction essentielle est de « faire société ».

Exemples de démocratie participative :

En 2015, le village de Saillans (Drôme, France) est considéré comme la capitale française de la démocratie participative. Dans cette commune de 905 habitants, en 2014, la liste ayant emporté les élections municipales avait un programme électoral élaboré par l'ensemble des habitants qui avaient pu et souhaité y contribuer. Depuis, grâce à des « Commissions participatives » et des « Groupes Action Projet », l'équipe municipale se limite volontairement, et autant que possible, à un simple rôle d'animateur et d'entrepreneur des décisions prises par la population du village.

Le village de Vandoncourt (Doubs, France) mène une expérience similaire depuis 1971.

À un niveau plus large, plusieurs initiatives ont été lancées en 2015 pour des échéances électorales en 2017 :

- l'initiative LaPrimaire.org propose d'organiser une « Primaire Démocratique Ouverte » pour permettre aux citoyens de choisir leur candidat pour 2017. **163 425** votes exprimés ont désigné la candidate qui aura pour mission de porter une candidature citoyenne en 2017 : **Charlotte Marchandise-Franquet**,
- le collectif #MaVoix ambitionne de faire élire des députés qui voteront en fonction de décisions collectives.

Le budget participatif :

Ce dispositif permet à des citoyens, non élus, d'être associés à la définition des finances publiques. Si c'est bien fait, c'est un outil extrêmement puissant. Pour être efficace, il faut que cet instrument soit engagé à une certaine échelle : arrondissement, ville, ou région.

De plus, il doit s'accompagner de discussions explicites sur les questions financières, organisées dans des espaces de délibérations publics, afin que l'ensemble de la société soit active dans le processus. Sinon, c'est une coquille institutionnelle vide. Autre condition : le budget participatif doit s'inscrire dans la durée et être répété. Rien à voir avec un référendum. Enfin, il faut que les autorités publient un compte rendu de la façon dont ont été prises en compte les décisions des citoyens.

Exemples :

La première ville à avoir mis en œuvre un budget participatif de façon accomplie est Porto Alegre, au Brésil. C'était en 1989. D'ailleurs, 25 ans après, le processus continue, même si la voilure a été ralentie. Cet exemple est particulièrement intéressant à plus d'un titre.

Tout d'abord, parce qu'il est à la confluence de plusieurs acteurs venus de sphères différentes : le gouvernement municipal, des associations de quartiers défavorisés et des intellectuels.

Le contexte est également important : celui de la démocratisation du Brésil, après la dictature militaire. La municipalité de Porto Alegre a ainsi conçu un nouvel outil de démocratie participative. La force de ce projet réside, par ailleurs, dans l'organisation très procédurale de la participation des citoyens et le recours aux méthodes inspirées de l'éducation populaire.

L'objectif visé était non seulement la démocratisation de la démocratie, mais aussi la lutte contre les inégalités. Cela a permis de bien identifier les attentes des citoyens. Les ressources publiques ont ainsi été redistribuées en faveur de secteurs dont les habitants avaient le plus besoin. Et ce, dans les

quartiers les plus défavorisés. Construction d'écoles, tout-à-l'égout, routes bitumées, etc. : autant de réalisations que le gouvernement n'avait pas considéré comme prioritaires.

Autre exemple :

A Paris : la nature en ville ! Pendant une semaine 40 745 Parisiens ont participé au scrutin pour le budget participatif municipal qui était ouvert à tous les habitants. La maire de Paris, Anne Hidalgo, a dévoilé les résultats de ce vote. Sur une liste de 15 projets, les Parisiens en ont choisi 9, pour un montant total de 20 millions d'euros. Ces citoyens ont privilégié les initiatives en faveur du développement de la nature en milieu urbain.

L'idée de végétaliser des murs est ainsi arrivée en tête, suivie de près par l'aménagement de jardins pédagogiques dans les écoles. La 3^{ème} place sur le podium est occupée par le projet « d'effacer » le périphérique via des créations artistiques ou paysagères. Parmi les six autres gagnants, on note le souci de préserver l'environnement, avec le projet intitulé « trier ses déchets au plus près » (arrivé 4^{ème}) ainsi que le souhait de favoriser la convivialité, notamment à travers les espaces de coworking étudiants-entrepreneurs (5^{ème} position) et la réhabilitation des kiosques à musique pour faire la fête (6^{ème}). Autant de projets qui seront intégrés au budget de la Ville de Paris, voté en décembre 2014, puis concrétisés en 2015. En tout, 5 % du budget d'investissement municipal sera déterminé de façon participative sur l'ensemble de la mandature. Ce qui représente une enveloppe de 426 millions d'euros.

3/ La démocratie « consultative »

La participation à une décision peut prendre la forme d'une consultation, d'une concertation, d'une coélaboration ou d'un référendum.

Consultation :

La consultation n'implique pas la prise en compte des avis donnés. Dans le cas des enquêtes publiques, le commissaire enquêteur émet un avis personnel qui n'est pas nécessairement celui de la majorité des déposants. L'autorité publique n'est pas non plus tenue de suivre l'avis du commissaire enquêteur. Le débat public est une consultation et non une confrontation.

Concertation :

La concertation publique est régie par la « Charte de la concertation ». Celle-ci impose des procédures en amont du projet, élargissant la transparence, impliquant des débats et favorisant la participation. Mais le pouvoir décisionnel reste entièrement dans les mains de l'autorité publique.

Il existe différents types de concertation :

- **la concertation de communication** : elle a l'apparence de la participation mais elle n'en a pas le fondement. Les résultats importent peu. Il s'agit pour la collectivité de montrer qu'elle associe la population. Elle lui donne les moyens de s'exprimer, mais dans quel but ? Le plus souvent, les réponses ont peu d'effets sur la conduite des affaires publiques. Il s'agit d'abord, de faire passer des messages, promouvoir une politique sans avoir d'effets réels. C'est d'ailleurs, le type de participation le plus souvent utilisé.

- **la concertation structurelle** : l'installation d'une concertation structurelle se caractérise par la mise en place d'une structure dédiée. C'est parfois obligatoire comme les conseils de quartiers pour les

villes de plus de 80 000 habitants, c'est aussi de l'affichage comme la mise en place des « Conseils municipaux de jeunes » qui visent avant tout à associer et communiquer vers les collégiens. Revue de détails de ces structures qui pour durer et être efficace, doivent reposer sur des acteurs qui ont le temps et les compétences pour étudier et réagir aux projets étudiés. Ce qui n'est pas simple.

- **la concertation d'engagement** : certains élus, certaines collectivités se caractérisent par un engagement fort dans la concertation et les procédures participatives. Mode de gestion de la ville, aménagement, concertation sur de grands sujets de politique générale... ces élus intègrent un dialogue participatif. Cet engagement se retrouve dans la mise en place des démarches que nous avons citées : Charte de la participation, structure interne dédiée, démarches participatives structurées, formation des agents...

- **la concertation de construction** : la concertation de construction repose sur la volonté d'un décideur public d'associer la population à la construction de son projet. Les raisons peuvent être variées : arbitrage entre des options divergentes au sein de l'équipe projet, volonté d'obtenir une validation par la population de son projet, souhait d'améliorer certains points, moyen de légitimer un choix... Les choix sont ouverts. La collectivité, l'opérateur public étudie plusieurs options. Cela est possible parce que financièrement ou politiquement les différentes options se valent. Il peut s'agir d'un référendum local. La réponse fonctionne alors comme un couperet : oui ou non le projet se fera. Mais cette concertation de construction peut permettre d'affiner un projet, d'améliorer des points ou de faire évoluer certains aspects du projet.

- **la concertation d'attente** : la concertation sert également... à ne pas prendre de décision. Les contraintes politiques, les raisons budgétaires, les doutes sur la finalité d'un projet peuvent reporter la réalisation d'un projet. Pourtant, l'annonce de son arrêt n'est pas à l'ordre du jour. Soit parce qu'il ne faut pas se déjuger par rapport à des annonces passées, soit parce que les financements manquent et qu'à défaut d'enterrer ou d'engager le projet... on concerte. Cette démarche se retrouve également dans la politique nationale. Pour éviter les risques d'un « président hyperactif », la démarche participative est largement mise en avant. Cela permet à la fois d'éviter de prendre des décisions hâtives et inappropriées et de reporter des dépenses à des jours meilleurs.

- **Le référendum** : c'est un procédé de démocratie semi-directe par lequel l'ensemble des citoyens d'un territoire donné est appelé à exprimer une position sur une proposition qui leur est soumise, concernant « une mesure qu'une autre autorité a prise ou envisage de prendre » et dont l'issue varie selon le type de référendum considéré. Si la plupart des démocraties contemporaines ont organisé des référendums au cours de leur histoire, ceux-ci n'ont été institués comme un mode de gouvernement régulier que dans peu de pays. La moitié des 800 référendums environ organisés au niveau national dans le monde jusqu'à la fin de 1993, l'ont été en Suisse. Dans la plupart des pays, la décision d'organiser un référendum s'est appuyée sur le(s) parti(s) politique(s) au pouvoir afin de valider ses/leurs orientations. L'usage du référendum n'a progressé de façon exponentielle qu'en Suisse, en Italie et dans certains États des États-Unis.

Rappel sur l'arrivée de la 5^{ème} république le 13 mai 1958.

Elle marque une rupture par rapport à la tradition parlementaire de la République française dans la volonté de renforcer le rôle du pouvoir exécutif.

Elle est régie par la Constitution du 4 octobre 1958, approuvée par voie référendaire. Son instigateur en est Charles de Gaulle et il en devient le premier Président élu.

Ce régime a été qualifié de régime semi-présidentiel en vertu des pouvoirs accordés au Président de la République. Le rôle central de ce dernier est consolidé par la légitimité découlant de son élection au suffrage universel direct, instaurée par référendum en 1962, ainsi que par l'alignement de la durée de son mandat sur celui de l'Assemblée Nationale depuis 2002.

Sur le plan de la durée, la Cinquième République, en place depuis 58 ans est le régime républicain français le plus stable après la Troisième République (1870-1940).

En France, alors que les hommes obtiennent le droit de vote « universel » en 1848, les femmes devront attendre 1944 pour l'obtenir et 1945 pour l'exercer pour la première fois.

En conclusion :

La démocratie participative est une réponse à ce qu'on pourrait appeler « l'émergence de nouveaux mouvements sociaux urbains et de nouveaux conflits urbains ».

La société a évolué et les citoyens sont de plus en plus informés, de plus en plus éduqués et de plus en plus désireux de faire entendre leur voix sur des questions qui les touchent directement. Nous assistons donc à l'émergence de formes de participation comme les débats publics sur les grands aménagements.

On ne peut cependant pas en rester aux formes de démocratie existantes ou connues. Le développement des nouveaux lieux d'information et de communication (réseaux sociaux, internet...) entraînent des formes d'engagement sur un sujet ou une cause dont il faudra de plus en plus tenir compte si l'on veut faire vivre démocratiquement le pays.

PARTIE II - LES CORPS INTERMEDIAIRES

Il existe très peu d'écrits sur ce sujet et les différentes approches montrent des nuances marquées sur le sens, la composition et le rôle de ces corps intermédiaires.

Toutefois, tous s'accordent à trouver une filiation historique avec les corporations de l'Ancien Régime. Si cette antériorité est évidente, elle a pesé négativement durant les 19^{ème} et 20^{ème} siècles et ressurgit régulièrement pour argumenter la suppression des corps intermédiaires.

La Révolution Française a supprimé ces corporations, considérant ces dernières comme des écrans entre le citoyen et l'État¹. Cette décision doit être appréciée selon l'époque, avec une Nation à consolider et des corporations d'une nature quelque peu différente des corps intermédiaires actuels. Toutefois, les deux termes véhiculent un double sens étymologique : rassembler et diviser². Selon les cas et les objectifs envisagés on utilise l'un ou l'autre.

Il ne faut pas oublier que cette appréciation négative est le corolaire du choix d'une démocratie directe où il n'existe rien entre le citoyen et l'État. Si l'idée peut sembler séduisante elle suppose un citoyen actif et avisé susceptible de comprendre et d'argumenter sur l'action publique qui est complexe, cette complexité n'étant pas la simple addition d'éléments simples.

Mais l'existence des corps intermédiaires ne représente pas la solution à toutes les questions de l'organisation sociale et politique. C'est bien par leur action et le mouvement qu'ils engendrent que ces corps sont utiles pour effectuer une véritable intermédiation entre le citoyen et l'État.

Partant d'une parole individuelle, ils construisent une parole collective catégorielle, différente de l'intérêt général.

1/ La définition

Les **corps intermédiaires**, héritiers des *corps* de l'Ancien Régime, sont des groupes sociaux et humains, situés entre l'individu et l'État, indépendants et autonomes, constitués naturellement ou par accord délibéré en vue d'atteindre un objectif commun aux personnes qui les composent. Pour qualifier les corps intermédiaires, on peut reprendre une formule de Pierre Rosanvallon et parler d'« institutions de l'interaction ». Cette définition engendre un périmètre qui comprend les organisations d'employeurs, les syndicats de salariés et les associations. Le CESER adopte cette définition.

Certains élargissent ce périmètre aux chambres consulaires, aux partis politiques mais également aux divisions administratives et aux journalistes³.

¹ Le Chapelier. Été 1791. « Il n'y a plus de corporations dans l'État, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer au citoyen un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation ».

² « Nous avons particulièrement souligné dans ce contexte la polysémie du terme corporation. Loin d'être étroitement référé à une motivation constructive, il a en effet fini par désigner toute forme de cloisonnement entre les hommes », Pierre Rosanvallon.

³ Yves Mény professeur de science politique : « les organisations politico-sociales (partis politiques, syndicats, patronat), les organisations professionnelles sectorielles (chambres de commerce, chambres d'agriculture, ordre des avocats, ordre des notaires...) et les associations. Une liste à laquelle on peut ajouter les journalistes, qui jouent un rôle de médiation entre la société civile et les dirigeants ».

La question des chambres consulaires est très importante. Elles ne sont pas constituées naturellement, dépendent de l'impôt prélevé auprès des entreprises et sont des établissements publics sous tutelle de l'État. Ce sont des opérateurs dont le rôle comprend, outre la gestion d'équipement, l'organisation de centre de formation, la représentation des intérêts économiques des entreprises, l'accompagnement des entreprises dans toutes les étapes de leur vie (création, développement, innovation, export, transmission...). L'assemblée générale, dont sont issus le bureau et le Président, est constituée d'élus par les acteurs économiques. De plus, la loi consacre les chambres consulaires comme « corps intermédiaires de l'État »⁴ alors que les autres sont des corps intermédiaires de la société.

Les partis politiques sont quant à eux chargés de préparer et d'organiser le dialogue démocratique en vue des différentes élections locales ou nationales. A ce titre, et dans un fonctionnement ascendant, ils portent la parole individuelle pour la construction d'un projet collectif. Ils n'ont pas été retenus par le CESER car leur ambition est bien la conquête et la gestion du pouvoir et non d'en rester aux fonctions intermédiaires.

Les divisions administratives -collectivités locales- ne peuvent être admises que dans une acception très fermée de la notion d'État. Dans un pays décentralisé⁵, il conviendrait de parler de « puissance publique » associant État et collectivités locales. Dans ce sens les collectivités locales ne sont pas intermédiaires mais partie prenante dans le cadre de leurs compétences.

Les journalistes, par nature, ont une fonction intermédiaire tout comme les enseignants mais ne peuvent être considéré comme un corps intermédiaire car ne dépassant pas la parole ou le jugement individuel. Par contre, les syndicats de journalistes sont des corps intermédiaires.

Comme on le voit la définition et le périmètre ont une très grande importance faute de quoi la consultation de ces corps devient impossible. Il convient en effet que ces corps représentent une vision catégorielle partagée mais quand le nombre de corps est important, la vision est de moins en moins collective.

Il convient également de définir, dans des organisations complexes, quels sont les niveaux de représentations. Ceci est particulièrement vrai dans les organisations d'employeurs et dans les associations. Ainsi les chambres consulaires, souvent admises comme corps intermédiaires d'État en tant que telles, sont administrées par des élus qui peuvent être présentés sur des listes constituées par les organisations syndicales d'employeurs, elles-mêmes considérés comme corps intermédiaires. Les chambres consulaires qui représentent l'ensemble des entreprises souffrent d'un manque de participation aux élections. Il en est de même dans le milieu associatif ou le système de fédérations et de confédérations engendre des niveaux multiples.

Se pose également la représentation des organismes de la protection sociale gérés par le paritarisme. Leur représentant est obligatoirement issu des rangs des mandants que sont les organisations d'employeurs et les syndicats.

Il serait très dangereux de vouloir opérer une simplification extrême qui, sous prétexte d'optimisation, amènerait à une réduction de la diversité dans la représentation. Par contre, il

⁴ Article L710-1 Code de commerce. Les établissements ou chambres départementales du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'État, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères.

⁵ La décentralisation est consacrée par l'article 1^{er} de la Constitution, selon lequel "l'organisation [de la République française] est décentralisée".

conviendrait de s'interroger lorsque dans une consultation à l'initiative de l'État ou d'une collectivité on voit siéger une organisation d'employeur, une chambre consulaire et un représentant du Ceser. Il en est de même pour les représentants des syndicats de salariés ou des associations.

Il faut que la puissance publique consulte de façon ciblée en hiérarchisant les sujets. , si l'État veut questionner sur la déontologie en matière de santé, l'ordre des médecins a sans doute à être consulté. Si l'État veut débattre de l'organisation de la santé en France, il doit consulter plus largement.

2/ La représentativité

Un des plus gros reproches concernant les corps intermédiaires vient de l'interrogation sur la réalité de leur représentativité. Celle-ci est controversée essentiellement par manque de systèmes de mesures communément admis. Faute d'outils précis, elle est renvoyée à la discrétion de la puissance publique où le décideur –Préfet ou Président d'un échelon territorial– décide de qui va être son interlocuteur. Ceci est essentiellement vrai pour les associations, les opérateurs et les organismes. Dans les faits, il n'y a que très peu de problèmes mais aucune sécurité ne vient aider à se prémunir de susceptibles débordements.

Les syndicats de salariés ont un système de mesure basé sur les résultats aux élections professionnelles qui permet « une pesée » relativement précise. La représentativité irréfragable des 5 syndicats historiques fait désormais place à une représentativité plus large. Pour parachever cet accord il conviendrait de mesurer la représentativité locale à l'aune des résultats obtenus au même niveau de collectivité (Région, Département...). Le regret d'un faible nombre d'adhérents aux organisations syndicales françaises comparées à leurs homologues étrangères ne tient pas compte du fait que dans beaucoup de pays, le résultat des négociations (ex : une augmentation des salaires) ne s'applique qu'aux seuls adhérents des syndicats signataires de l'accord.

Les organisations d'employeurs, outre une représentativité à plusieurs niveaux (syndicats, chambres, branches), présentent la complexité d'être divisées selon la nature de l'activité avec des doubles appartenances possibles (agriculture, artisanat et commerce, commerce et industrie). Par ailleurs, sur certaines élections consulaires les candidats d'une même liste peuvent être issus de syndicats différents afin de constituer une gouvernance représentative de toutes les sensibilités.

Les organisations d'employeurs disposent depuis 2017 d'une représentativité patronale.

Les associations présentent aussi de nombreuses complexités. Aucune élection ne sanctionne leur représentativité, le nombre d'adhérents est purement déclaratif et rien ne vient garantir que telle association a plus de poids qu'une autre, sauf à les considérer uniquement sous l'angle économique (chiffre d'affaire, nombre d'emplois), ce qui serait très réducteur de la diversité associative. Toutefois, les pouvoirs publics tiennent compte également de la visibilité de l'association dans son champ d'action et sur son territoire mais cette vision est également subjective. Le nombre de créations d'associations croissant avec un nombre d'adhérents stable, ne témoigne pas nécessairement d'une plus grande vitalité mais sans doute d'une segmentation toujours plus grande. Mais le monde associatif s'est structuré en fédérations, elles-mêmes regroupées au sein du mouvement associatif (ex : CPCA). La tentation pourrait être grande de ne considérer que ce dernier échelon comme représentatif de l'ensemble.

Dans les organismes, comme les CESER, réunissant les trois types de corps intermédiaires, il convient actuellement de respecter le principe d'égalité mais aussi de méditer sur les transformations opérées

depuis 70 ans. A l'époque la transformation sociale ne relevait que de l'appréciation paritaire, le monde associatif ne participait pas aux débats. Désormais, certains avancent que la diversité contenue dans le monde associatif, qui participe déjà au débat d'évolution sociale, devrait bénéficier d'une représentation mieux adaptée au contexte actuel.

3/ Les conditions des mandats

Cette question est souvent considérée comme une problématique mineure, dérangeante. Il n'en reste pas moins vrai que derrière cet aspect se cachent deux questions essentielles :

- Le corps intermédiaire doit-il être financé parce ce qu'il est ou par ce qu'il fait ?
Ce sujet est pour le moins sensible car à la base il y a des grandes différences de traitement entre les représentations. Seule l'appartenance au CESER donne droit à une indemnité pour assurer la représentation de l'organisme qui mandate le conseiller.
Naturellement les corps intermédiaires doivent être financés pour ce qu'ils font sur une mission bien précise exclusivement consacrée à la fonction qu'ils doivent assumer.
La représentation se professionnalisant de plus en plus a pour conséquence de se couper progressivement des groupes de personnes qu'ils sont censés représenter.
Il conviendrait de s'orienter vers un équilibre entre un financement pour maintenir l'existence à minima et un financement « à l'acte » complétant le premier.
- Les corps intermédiaires sont-ils condamnés à n'être représentés que par les « permanents » ou par des retraités ?
Cette interrogation est celle du temps de représentation : est-ce un temps individuel ou un temps appartenant à l'organisme qui mandate ? Lorsque les sollicitations sont en journée, il est presque impossible de demander à un actif de représenter sa structure. Bien que des textes stipulent la possibilité pour un salarié, sous conditions de convocation et sans régler la question du paiement du temps, de pouvoir assumer un mandat, la réalité montre que hors fonction publique leur application ne fonctionne pas.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur toutes les représentations auxquelles les corps intermédiaires doivent répondre. Il conviendrait de recentrer sur le domaine principal d'intervention et de voir comment cette dernière peut être articulée dans un schéma global de concertation publique.⁶

4/ Les enjeux

Les corps intermédiaires sont souvent critiqués pour les mêmes raisons que les élus politiques parce qu'ils se coupent de leur base, par une connaissance de réalités (confrontation aux autres parties prenantes, études...) qu'ils ignorent et une représentativité souvent imparfaite. Une fois désignés, ils considèrent qu'ils représentent naturellement leurs mandants sans avoir besoin de les consulter régulièrement. Or, la réalité des groupements est complexe et personne ne peut prétendre être totalement représentatif, notamment dans la durée. La première responsabilité des personnes mandatées est d'organiser une consultation permanente et la plus large possible. La seconde est d'assurer le partage des informations.

⁶ Voir schéma de ce document (page XX).

Les composantes des corps intermédiaires doivent s'attacher à assurer le renouvellement de leur représentation en intégrant une part adaptée de mixité et en veillant à une bonne répartition générationnelle.

5/ Comment la Région peut-elle les consolider ?

Tout d'abord en les respectant, avec un fonctionnement qui, dans la durée, leur confère une place reconnue. Les consultations directes auprès des habitants ou des adhérents de ces corps intermédiaires doivent être circonscrites dans une fonction d'information et de communication. Mais la collecte des réponses, leur amalgame débouchant sur des positions certes catégorielles mais travaillées collectivement doit être la règle.

Il conviendrait également de s'interroger sur les réponses à apporter, de la part de l'ensemble de la puissance publique, aux questions de financement et de gestion des temps de cette représentation.

En conclusion, les corps intermédiaires doivent s'organiser pour mieux nourrir leur représentativité et contribuer utilement aux concertations et débats dans les territoires.

PARTIE III - LES LIEUX

1/ Les CESER, une forme institutionnalisée de démocratie participative

L'assemblée des « forces vives » de la région

2^{ème} assemblée régionale, les CESER ne datent pas d'aujourd'hui. Leur première ébauche date de 1954, avec les Comités d'expansion régionale et d'aménagement (les CERA), puis les comités de développement économique régional (les CODER), qui deviennent en 1972 les conseils économiques et sociaux régionaux en 1972 (CESR) auxquels est ajouté l'environnement en 2010 (les CESER).

En Europe, les conseils économiques et sociaux existent dans presque tous les pays, mais seuls l'Espagne et la Belgique les déclinent comme en France à l'échelle régionale.

Les membres des CESER représentent la société civile régionale, structurée en quatre collèges : entreprises et professions indépendantes (1^{er} collège), organisations syndicales (2^{ème} collège), organismes d'économie sociale et solidaire ou concourant à la vie régionale, associations (3^{ème} collège), personnes qualifiées (4^{ème} collège). Le nombre de conseillers des trois premiers collèges est identique.

Missions des CESER

On peut distinguer trois missions principales :

- une mission d'avis sur les politiques du Conseil régional, mais parfois de l'État en région,
- une mission de représentation : participation à des organismes régionaux (voire supra régionaux, tels que les comités de bassin),
- une mission d'information par l'organisation de colloques, de rencontres, l'édition de publications...

Les CESER peuvent également s'autosaisir de sujets intéressant la vie régionale, et dans ce cas, ils combinent une mission d'information et de sensibilisation, mais ils sont aussi force de propositions.

Le mode de désignation des conseillers, une spécificité dans le paysage démocratique français

C'est surtout ce point qui intéresse notre sujet : les membres des CESER ne sont pas issus d'une élection, mais d'une désignation qui s'opère en deux temps :

- via une liste d'organismes établie par l'État et déclinée ensuite régionalement par le Préfet de région,
- chaque organisme désigne ensuite son ou ses représentants selon la méthode de son choix, le plus souvent par délibération du conseil d'administration.

Le fait que les conseillers des CESER ne soient pas des élus n'est certes pas étranger à la considération limitée que leur accorde une partie de la classe politique, voire de l'administration. Le conseiller CESER serait une sorte de « pièce rapportée » dans la vie démocratique institutionnelle du pays, car il n'est pas démocratiquement « sacralisé » par le suffrage universel. Notre approche de la démocratie est très marquée par le recours à l'élection comme mode quasi exclusif d'accès à un mandat de représentation. Peut-on pour autant considérer que les membres du CESE et des CESER ne sont pas démocratiquement désignés ? Une assemblée régionale dont les membres émanent

d'organismes qui concourent dans leur diversité à la vie régionale est-elle moins légitime qu'une assemblée d'élus au suffrage universel issus de partis politiques ? Ou bien s'agit-il au fond de deux types de représentation différents qui ont chacun leurs aspects positifs comme leurs limites ? Dans la perspective d'une revitalisation -indispensable- du fonctionnement de notre vie démocratique, ne faut-il pas plutôt s'intéresser à la complémentarité que peuvent apporter des assemblées dont la nature est certes différente, mais dont l'objectif -œuvrer pour la population d'un territoire- est le même ?

1/1 La représentativité des CESER

La représentativité des CESER n'est sûrement pas parfaite, et ne le sera très probablement jamais, mais il reste toujours possible de la faire évoluer, en se gardant toutefois de tomber dans l'écueil d'une assemblée pléthorique rendue totalement inopérante par son embonpoint. Certaines accusations récurrentes portent sur la désignation de conseillers, qui seraient opaque, ou résulterait d'arrangements entre partenaires et autres retours de bons services. C'est ignorer le fait que la très grande majorité des désignations sont le fait des organismes eux-mêmes, qui ont donc à en rendre compte à leurs propres membres. Plus discutable peut être la fixation des organismes appelés à siéger et le nombre de sièges qui leur sont attribués, mais on est là dans la relation entre un gouvernement issu lui-même du suffrage universel et ses partenaires sociaux ou sociétaux. La façon dont un parti détermine ses candidats, et par conséquent l'offre des élections, serait-elle plus démocratique ?

Les critiques se focalisent en fait sur quelques points bien particuliers :

- la place des femmes, et cela à juste titre, puisqu'elles sont encore très minoritaires, même si la mandature actuelle a permis de voir leur nombre progresser : rappelons que la loi prévoit qu'il n'y ait pas un écart de plus d'une personne entre hommes et femmes à l'intérieur d'une même instance représentée,
- la place des jeunes, la moyenne d'âge dans les CESER étant de 62 ans. La réponse à cette question, comme à la précédente, dépend aussi de la volonté des organismes appelés à désigner des membres et de la volonté des jeunes à s'investir,
- le collège des personnalités qualifiées, qui peut donner lieu parfois à des nominations discutables, mais qui ne concernent que 4 ou 5 membres au plus.

Il serait en revanche judicieux de s'interroger sur la place des territoires au sein des CESER, car ils n'y sont pas représentés en tant que tel. Faut-il, par exemple, faire évoluer en ce sens le quatrième collège, en y désignant des présidents de conseils de développement, qui pourraient jouer un rôle de relais entre le niveau régional et les territoires ?

Un autre débat porte sur la répartition des sièges entre les collèges : la règle « des trois tiers » doit-elle être maintenue ? Faut-il la faire évoluer en imaginant une répartition inégale en nombre de conseillers, mais peut-être plus légitime en terme de représentation de la société civile, si l'on considère la place prise aujourd'hui par ce que représente en particulier l'économie sociale et solidaire et le monde associatif ? A contrario, l'égalité numérique des sièges entre les trois premiers collèges n'est-elle pas le garant d'un équilibre -quand bien même serait-il quelque peu factice- entre les acteurs du territoire, permettant de garder un climat d'échanges relativement apaisé ?

1/2 Le débat sur leur utilité

Les CESER, tout comme le CESE, sont régulièrement remis en cause au motif général qu'ils ne servent à rien, ou du moins à pas grand-chose, et qu'ils ont un coût dont on pourrait fort bien se passer.

Si l'on commence par considérer ce dernier argument, on constate que le coût global de fonctionnement des CESER se situe en moyenne autour de 1 à 3 % des budgets régionaux, ce qui reste très limité. Cet argument masque en vérité la vraie question : les CESER sont-ils utiles à la vie démocratique régionale, apportent-ils une plus-value manifeste à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ?

Si la représentativité des CESER est comme nous l'avons indiqué ci-dessus sans doute perfectible, ils n'en sont pas moins la seule forme de représentation de la société civile à l'échelle régionale. Leur disparition fermerait un lieu de dialogue entre les élus et la société, à l'heure où les citoyens éprouvent un sentiment grandissant d'éloignement des lieux de décision. Peut-on imaginer que la démocratie pourra se contenter à l'avenir d'un face à face entre des élus et une population beaucoup plus diverse, complexe et mouvante qu'autrefois ? Pour éviter le double écueil de l'autoritarisme et d'une démocratie « d'opinion » dopée par les outils numériques, peut-on se passer d'une instance dont la nature spécifique permet l'existence d'un lien entre une classe politique en peine de légitimité, et souvent plus à la remorque qu'à la pointe de l'évolution socio-économique, et une société de moins en moins encline à se contenter de choisir tous les cinq ou six ans sur une liste de candidats imposés qui décidera pour elle ?

Les CESER ont également la chance de pouvoir adosser leur activité sur une vision à long terme. Ils sont d'ailleurs une des rares instances ayant mis en place des groupes de réflexion explicitement affectés à l'approche prospective.

Seules formes de représentation de la société civile organisée à l'échelle régionale, interfaces entre élus et population, baromètres sociaux et sociétaux, lieux de fédération des acteurs concourant à la vie régionale confrontant leurs idées et préoccupations pour s'efforcer de parvenir à des positions et des propositions partagées, creusets où les intérêts catégoriels se transforment en intérêt général, les CESER constituent une forme de vie démocratique dont l'intérêt apparaît comme une évidence si l'on est tenté ni par la facilité de l'évolution vers une forme d'administration autoritaire, qu'elle soit explicite ou masquée, ni par la dilution de l'intérêt collectif dans le « gouvernement » des groupes de pression, c'est-à-dire, dans les deux cas, par un affaiblissement de la démocratie.

1/3 Mais une utilité qui reste largement à conforter

D'où vient alors que les CESER (tout comme le CESE) peinent à s'imposer dans le paysage démocratique français ?

La première raison est interne : le fonctionnement assez lourd et complexe de ces institutions les met en décalage avec l'actualité et les rend peu réactifs dans une société de l'information largement dominée par l'actualité. De ce fait, les CESER sont très largement méconnus de la population. Ce fonctionnement gagnerait probablement à évoluer vers des formes de débat et de restitution de ces derniers plus dynamiques. Beaucoup des travaux des CESER passent par l'écrit, à travers des rapports peu attractifs, sans que ne soient toujours prévue une véritable politique de communication permettant de les faire connaître par le plus grand nombre. Elle devrait s'appuyer sur des avis ou des rapports plus courts, rédigés dans un style moins institutionnel, ne cherchant pas à traiter une question dans sa totalité, mais insistant sur quelques aspects essentiels, et sur une beaucoup plus grande place accordée à la transmission orale, via des rencontres, des colloques, des rendez-vous réguliers avec les médias, l'utilisation des réseaux sociaux, l'attention portée par les organismes

représentés à bien assurer le retour de leurs représentants, et un processus de fonctionnement permettant une plus grande réactivité à l'actualité : ce dernier point n'est nullement incompatible avec la capacité de vision à long terme qui est un avantage des CESER, celle-ci devant nourrir le suivi de l'actualité.

La seconde raison est externe aux CESER : leur fait-on actuellement jouer un rôle qui leur permet d'être pleinement utiles à la vie démocratique ? Le fait de les consulter sur des politiques ou des décisions déjà construites en grande partie, d'attendre essentiellement de leurs avis un soutien à ces politiques et décisions, de ne jamais explicitement reprendre les propositions émises, de leur donner la seule possibilité d'intervenir avec un « stylo rouge », et de susciter du même coup des réflexes défensifs, ne favorise guère un échange fructueux pour la vie du territoire régional. Il est dès lors facile de leur reprocher une attitude par trop négative ou de faire de préconisations hors sujet. Cantonner les CESER -tout comme le CESE- au seul rôle consultatif ne leur permet pas de jouer pleinement le rôle d'instance relais entre les élus et la société, tel qu'indiqué ci-dessus. Ils ne pourront le faire que s'ils interviennent beaucoup plus en amont, pour participer à la construction d'un projet de mesure ou de politique, voire pour émettre des propositions qui seront à la base de politiques régionales.

Ces deux évolutions, dont l'une dépend des CESER eux-mêmes, et l'autre du rôle qui leur est confié au niveau national, sont nécessaires à une issue « par le haut » du débat sur leur place dans le paysage démocratique régional.

2/ Les conseils de développement

Le CESER a, en 2005, édité un rapport sur l'importance des conseils de développement dans notre région. Il faisait suite à un pré-rapport qui établissait un état des lieux fouillé de ces institutions. Ces deux publications permettaient déjà, en leur temps, de faire une série de propositions d'améliorations de la vie démocratique dans les territoires. Ils présentaient aussi certaines faiblesses comme, notamment, la place des élus, l'inconsistance de certains conseils, des difficultés pour trouver des membres dynamiques.

Depuis la loi Voynet qui précisait leurs fonctions et fonctionnement ("*un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par délibérations concordantes des communes et leurs groupements et s'organise librement. Il doit être créé dès la phase de périmètre d'étude. Ce conseil est associé à l'élaboration de la charte de Pays et à l'évaluation des actions conduites au sein du Pays. Il peut par ailleurs être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays et est informé au moins une fois par an de l'état d'avancement des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du Pays...*"), ce qui vaut aussi pour les agglomérations, plusieurs lois ont renforcé ou clarifié leur rôle. Il s'agit des lois MAPTAM et NOTRe qui confortent les conseils de développement en les généralisant sur les intercommunalités de plus de 20 000 habitants (ce qui n'exclut pas de pouvoir en créer avec moins d'habitants). Elles précisent aussi que les élus communautaires ne pourront plus participer aux conseils.

Le CESER porte toujours intérêt en direction de ces structures car elles s'inscrivent dans une démarche de proximité, régulière et en lien avec la vie locale. Dans cette perspective, les conseils de développement apparaissent donc comme des facteurs indissociables de la démocratie de proximité, créant de la richesse publique et de la valeur ajoutée intellectuelle.

Etroitement liés à leur territoire (Pays, Agglo, Communauté de communes...), dans le cadre de la collectivité locale référente (la Région), ce sont des lieux de réflexion prospective et transversale à l'amont des décisions publiques pour alimenter et enrichir les projets de territoire.

Ils peuvent être force de propositions, constituer un laboratoire d'idées et jouer un rôle d'éclaireur. Ce sont des espaces de dialogue, d'expression libre et argumentée entre des acteurs divers sur des questions d'intérêt commun.

Lorsqu'ils ont acquis une certaine maturité, ils constituent un maillon de la formation à la citoyenneté voire un des animateurs du débat public territorial.

Ajoutons qu'ils peuvent être chargés de diverses missions comme l'ouverture du dialogue avec nos concitoyens en les écoutant et en prenant en compte leurs remarques, ce qui est plus constructif que la contestation ou la confrontation. Ils apportent une vision plus large et prospective mais aussi plus proche de la vie quotidienne. Ils permettent une application concrète du développement durable en construisant une vision non catégorielle au service de l'intérêt général. Ils opèrent un renforcement de la légitimité de la prise de décision avec la prise en compte de la plupart des intérêts exprimés.

Les conseils de développement interviennent en parfaite complémentarité avec d'autres instances participatives (conseils de quartiers, conseils citoyens...)

Dans le cadre de l'étude menée sur la démocratie permanente, le CESER liste quatre facteurs de réflexion et/ou d'amélioration possible du fonctionnement des conseils de développement en région.

2/1 Un besoin de reconnaissance

Un besoin de reconnaissance et d'exclusivité

Le conseil de développement constitue la seule voie participative institutionnelle prévue par la loi à l'échelle d'un territoire tel que défini par la loi NOTRe.

Dans ce cadre, la présence bénévole des membres et l'investissement de ceux-ci, ont pour conséquence le besoin de reconnaissance absolue de cette institution, au même titre que les membres élus de ces territoires. C'est ainsi que ce sentiment d'appartenance à une fonction d'importance doit se traduire dans les faits. Les élus, que ce soit aux niveaux local ou régional, doivent être attentifs à accompagner au mieux et dans la durée ces instances réflexives. Par exemple, en inscrivant sur les sites de chaque pays et d'agglomération une rubrique ad hoc, ainsi que sur le site régional. Mais aussi que les membres soient invités lors des temps importants du territoire.

Aborder les sujets en amont

Cette reconnaissance serait, comme pour le CESER, de pouvoir consulter en amont les conseils de développement sur de nouveaux projets ou réflexions, que ce soit sur les territoires de Pays et d'Agglomérations, comme lorsque la Région organise des forums, ou lors des forums régionaux par exemple. En interrogeant dès que possible les conseils, ceux-ci apporteraient et se sentiraient plus investis, voire intégrés au mieux dans les démarches et les concertations sur des objets spécifiques (santé, jeunesse, culture...).

Valoriser les travaux des conseils de développement

Les conseils de développement produisent tous des documents de saisine, voire pour certains d'auto saisine, ils se concluent généralement par des suggestions ou propositions. Il serait utile de rechercher les voies et moyens pour que l'ensemble des travaux soient mis en lumière, par exemple en auditionnant les conseils de développement lors de séances des syndicats mixtes.

Rappelons que la loi NOTRe pose le principe d'un rapport d'activité sans en fixer le rythme.

Parce que la loi les prévoit comme référents de la société civile à l'échelle des territoires, les conseils de développement doivent se montrer attentifs aux questions d'innovation et garants de la démocratie participative et de la possibilité d'expression des citoyens. Ils doivent se montrer attachés à une éthique du débat et de la discussion, se situer à l'écart des confrontations partisans et aller au-delà de la défense d'intérêts individuels ou sectoriels.

2/2 La nomination des membres

La légitimité des nominations

De fait, afin d'être opérationnels, mais surtout de se sentir légitimes pour agir, le conseil de développement a l'obligation de se diriger vers l'autonomie intellectuelle. Une fois les premiers membres désignés par les instances élues, il paraît logique de laisser l'institution se déterminer quant à ses responsables et le choix de ceux-ci, notamment la nomination de la présidence.

Quelles nominations ?

Le CESER est attaché à ce que les membres soient les plus pertinents et efficaces. Aussi, il est proposé qu'il y ait plusieurs collèges (syndicats, monde économique dans sa diversité, associatifs, là encore dans la diversité de cette forme d'organisation sociétale [(culture, sport, santé, personnes en

situation de handicap, défense de la nature...]) et personnalités qualifiées ainsi qu'un pourcentage d'habitants représentant un maximum de 25 % de l'ensemble, tiré au sort parmi des volontaires, avec un élément de motivation recueilli au préalable sur la raison de son engagement. Enfin, il serait judicieux que tous les membres résident ou travaillent sur le territoire en question.

La double problématique de la parité (hommes/femmes) et de la diversité (âges/origines sociales) doit être intégrée et affichée aux organismes désignés pour siéger au conseil de développement lorsqu'ils désignent leurs représentants.

De nouveaux membres

Il apparaît souhaitable de laisser une liberté de manœuvre au conseil de développement afin qu'il ait la possibilité de choisir d'autres membres dans le respect des équilibres définis dans le point précédent.

Un règlement intérieur

Chaque conseil de développement doit se doter d'un règlement intérieur précisant les nominations, le fonctionnement, les règles à respecter...

Au-delà de sa forme purement administrative ce règlement intérieur peut s'apparenter à une « charte » ou « convention cadre » qui définit l'éthique de cette assemblée.

2/3 Une meilleure efficacité

Un minimum d'accès aux informations clés

La logique veut que pour travailler efficacement une information minimum puisse être fournie aux présidents et membres. Que ce soit les documents de travail du territoire, mais aussi l'accès aux programmes régionaux et des fonds européens.

Un minimum de consultations régionales et locales

Les instances élues des Pays, Communauté de communes et Agglos, sont appelées à consulter es qualité les conseils de développement bien en amont de la définition des projets. Les conseils de développement ne sont pas des bureaux d'étude spécialisés pour refondre ou contester les projets. Ils sont intégrés au territoire, leur apport consistera souvent, en toute modestie, à relever des points d'amélioration, de clarification ou à suggérer des pistes peu présentées.

Pour que les conseils de développement puissent réaliser correctement leurs travaux, ils doivent, comme le fait le CESER, pouvoir consulter et auditionner les personnes qualifiées ou les organismes adéquats, et pour cela avoir les moyens en relation avec cette perspective.

Des temps de formation

Pour se sentir moins isolés, les membres, notamment les nouveaux, doivent bénéficier d'un minimum de formation : cela peut aller d'un temps très court d'échange avec les responsables locaux comme de séances dédiées, par exemple organisées par la Région ou le CESER.

Dans un premier temps, il est indispensable de rassembler les Présidents et agents de

développement pour permettre une appropriation des évolutions souhaitables, en mutualisant les expériences de tous.

Un calendrier sur les consultations ou travaux à venir

Les conseils, pour s'organiser, doivent connaître les temps de consultation que la Région va initier. Il serait bon qu'un calendrier très en amont fixe ces moments démocratiques. A tout le moins, sur le site dédié du CESER, on devrait pouvoir y trouver ces éléments d'information.

2/4 Des moyens à la hauteur

Un minimum de moyens

Il est évident que la reconnaissance des conseils passe par le niveau des moyens qui leurs sont attribués. Rappelons ici encore une fois que leur travail est bénévole et que la demande sera donc de faible niveau. Il faut qu'au minimum les frais de déplacement des membres, tous les usages matériels de base de type photocopies, clés USB... soient pris en charge, qu'une partie de temps d'agent de développement leur soit accordé qu'il puisse être possible au conseil de développement d'adhérer à une Coordination Nationale et éventuellement de solliciter un intervenant spécialisé pour éclairer un débat en cours. Un budget doit donc être alloué pour chaque conseil.

Par quel financement ?

Le CESER souhaite qu'une fraction de la somme dévolue au contrat de Pays ou d'Agglomération soit orientée vers le conseil. Une ligne doit donc apparaître obligatoirement sur les futurs contrats, laissant toute liberté aux acteurs d'en déterminer le montant.

2/5 Quelles relations avec le CESER ?

La place du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional

Le CESER peut devenir un acteur majeur et rassembleur sur les préoccupations des conseils de développement. En effet, à bien y regarder, les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux présentent plusieurs particularités proches des conseils de développement : représentation de la société civile, échelle territoriale, lieu de réflexion destiné à améliorer la décision publique, évaluation des politiques publiques. Par ailleurs, par leur expérience, leur antériorité, leur capacité de synthèse, ceux-ci sembleraient avoir tout naturellement l'aptitude à mobiliser les volontés des conseils de développement dans une dynamique d'apports réciproques. Dans ces conditions, le CESER pourrait initier une démarche volontariste afin d'orienter une partie de ses actions en direction des conseils de développement et ceci par l'intermédiaire de plusieurs outils qu'il resterait à créer : site intranet en lien avec l'ensemble des conseils, recueil d'expériences en France et en région Centre-Val de Loire, centre de ressources, organisateur de rencontres, relais des demandes communes des conseils. Cette perspective qui reste à définir demanderait un dispositif nouveau au sein du CESER. Cette initiative n'aurait pas pour vocation à établir un quelconque lien hiérarchique entre le CESER et les conseils de développement mais seulement de relais et de catalyseur des initiatives en laissant aux conseils toute l'indépendance dont ils ont besoin.

Si cette proposition prenait corps, elle demanderait que le CESER soit pourvu d'un temps de travail

dédié de son personnel en relation avec la nouvelle charge de travail.

Un état des lieux nécessaire

Avant de prendre toute initiative, un inventaire et un état des lieux des forces en présence et des actions menées devraient être entrepris. Il est possible que la Direction de l'Aménagement du Territoire en possède déjà toutes les clés.

Créer une dynamique régionale

A notre sens, si l'on veut dynamiser la vie démocratique territoriale en donnant toute son amplitude à la bonne marche des conseils, il est indispensable d'inventer une coordination régionale légère soutenue par le CESER. Les coordinations plus locales (par département ou sur des projets de territoire) sont également très fécondes, moins solennelles et propices aux échanges directs et constructifs.

Une rencontre annuelle qui fait le point en région Centre-Val de Loire de l'avancement des travaux ainsi que des difficultés rencontrées et ressenties permettrait d'échanger entre tous les conseils et les autres acteurs.

Dans ce travail d'échange, le CESER se mettrait à disposition et à l'écoute en continu des conseils de développement.

Enfin, sur le site du CESER, en plus d'une rubrique conseils, un espace fermé réservé aux membres inscrits serait créé où seraient présentés les actions menées, les ressources, les questions...

2/6 Le besoin d'une clarification des territoires de demain

Le besoin de visibilité à moyen terme des territoires de contractualisation est un impératif si l'on veut, en miroir, disposer de lieux de démocratie permanente locale pertinents. Il existe aujourd'hui un sentiment confusionnel : Communes, Communautés de communes, Pays, bassins de vie, Agglomérations, Métropoles, Départements, Région.

Un éclaircissement et une clarification seront fondamentaux pour que les membres des conseils de développement adaptent leurs travaux.

Le CESER souhaite que dans l'avenir les Communautés de communes soient concordantes avec les bassins de vie et que ceux-ci deviennent, dans un avenir de moyen terme, les espaces de contractualisation. Ainsi, les futurs conseils de développement seraient alors le calque de ces bassins de vie.

3/ Le Conseil Régional de la Jeunesse

Quels outils à destination de la jeunesse pour favoriser l'expression démocratique ?

3.1 De la conférence régionale des jeunes au Conseil Régional des Jeunes

Le Conseil régional a mis en place en 2011 la Conférence régionale de la jeunesse. Une sensible évolution a eu lieu avec une transition le 25 juin 2016 en Conseil Régional des Jeunes. Soit 77 jeunes âgés de 15 à 27 ans qui se réunissent en assemblée plénière au moins deux fois par an, animée par le Président du Conseil Régional. Le CRJ vote une feuille de route fixant ses orientations à deux ans. Il est présidé par deux co-présidents (paritaire pour un an renouvelable une fois), a son propre bureau (six membres), un comité de pilotage (le bureau et des acteurs régionaux dont le CESER, le CRIJ, les missions locales et le Vice-Président chargé de la jeunesse). Une charte de valeurs et de principes est soumise pour approbation au Conseil régional.

Pour participer au CRJ, il faut être résidant, en formation, ou exercer une activité en région Centre-Val de Loire.

La CRJ, puis le CRJ, ont pour mission de prendre part à la construction des politiques publiques, de dialoguer et échanger avec les autres jeunes de la région ainsi que les autres acteurs, établir des propositions et organiser des formations ciblées.

Enfin, le Conseil régional peut saisir le CRJ. L'autosaisine est aussi possible.

3.2 Quelle légitimité d'un CRJ

Si la prise en compte des besoins de la jeunesse est une entreprise absolument légitime de la part du Conseil régional, le CESER est très interrogatif sur la mise en place d'une conférence ou d'un conseil régional des jeunes. En effet, deux questions se posent.

La première concerne le sujet lui-même. Si l'on doit créer une organisation spécifique selon l'âge, la qualité, alors de nombreuses conférences devraient être mises en place : pensons à toutes les minorités, les inégalités ou spécificités actuelles.

La deuxième qui touche à la fois à la représentation territoriale et aussi à la place de la jeunesse dans les instances consultatives existantes : CESER, conseils de développement.

Au-delà de l'existence du CRJ sur laquelle nous reviendrons un peu plus loin, le CESER souhaitait donc interpellé sur le fond.

Toutefois, tant que le CRJ demeure, et donc en attendant une reconfiguration de la présence de la jeunesse dans les instances actuelles, plusieurs considérations doivent guider son fonctionnement :

- il semblerait utile de s'appuyer sur les représentations locales car le traitement régional est trop éloigné des territoires,
- en ce sens prendre en compte les conseils de vie lycéenne (représentants au rectorat), les élections étudiantes ainsi que celles pour les apprentis pourrait s'avérer judicieux pour améliorer la représentation territoriale et les diversités de situation des jeunes. Ainsi, le tirage au sort des membres du CRJ pose problème et ne peut s'appuyer seulement sur la bonne volonté, que nous ne remettons pas en cause, mais qui est insuffisante pour appréhender l'ensemble des situations,
- les prérogatives du CRJ sont intéressantes, notamment les autosaisines. Mais, s'il est logique de ne rentrer sur les sujets que sur les considérants jeunesse, il apparaît que ce cantonnement est

complexe à intégrer dans des politiques globales de type déplacement, santé, formation. On voit ici les limites de l'exercice et l'intérêt qu'il y aurait à ce que cet exercice soit intégré au sein du CESER, - enfin, le CRJ est bien entendu consultatif. Il serait utile qu'une évaluation fasse apparaître la prise en compte des préconisations du CRJ dans les politiques publiques.

3.3 Des propositions pour impliquer les jeunes dans les processus démocratiques en région

Il faut bien reconnaître qu'il est difficile aujourd'hui d'apporter une réponse définitive à la prise en compte de la jeunesse dans les instances démocratiques.

Il est certain pour autant que ce sujet est de la plus haute importance puisqu'il s'agit à la fois de donner aux jeunes de tous horizons une culture d'échange et du bien-fondé de la parole et aussi d'intégrer dans les choix des collectivités et de l'État les situations diverses et variées des individus de moins de 27 ans.

En premier lieu, les CESER doivent déjà s'interroger sur la représentation de la jeunesse au sein de leurs assemblées. Même si une réponse toute faite n'existe pas, il est absolument nécessaire de trouver des solutions adaptées. CESER de France doit donc s'accaparer cette démarche et l'État de même et y apporter des réponses adaptées.

Cette question doit aussi être réfléchie pour les Conseils de développement. Leur avantage est d'être au plus près des territoires. Une réflexion doit être engagée à ce sujet.

Tant que ces évolutions n'auront pas trouvé de compensation ajustée, le CESER doit rechercher les moyens d'améliorer ses relations avec le CRJ. Aussi des échanges plus fournis doivent être développés avec des rencontres régulières entre les deux instances.

Outre les points évoqués ci-dessus, celui de l'éducation de la jeunesse aux aspects de démocratie et d'écoute de l'autre reste un sujet majeur et essentiel pour donner à chacun son envie de participer à l'animation territoriale et comprendre sa place dans le monde d'aujourd'hui. Il s'agit ici par exemple de dynamiser le monde associatif dans les lycées et de rechercher tous moyens pour donner une place à la jeunesse lors des débats de toute nature organisés par le Conseil régional.

Le CESER est bien conscient que ce ne peut être seulement le Conseil régional qui en a la charge. C'est notamment à l'Education nationale de prendre à bras le corps cette responsabilité.

4/ Les autres formes de démocratie participative

Exemples de formes existantes

4.1 La Commission nationale du débat public

Autorité administrative composée de 25 membres (parlementaires, élus locaux, Conseil d'État, Cour de cassation, patronat, syndicats, associations). Missions : informer les citoyens, faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision. Mentionne clairement la possibilité qu'un projet soit remis en cause.

Cette instance organise des débats de qualité, mais dans un contexte difficile : le plus souvent la commission est saisie d'un projet déjà très avancé dans sa construction. D'où le sentiment éprouvé par le public de devoir débattre sur une décision déjà prise, entraînant dès l'abord un climat de défiance vis-à-vis de l'exercice.

L'exemple du débat public organisé en 2009/2010 pour l'aménagement autoroutier de la RN 154 est particulièrement significatif : dès le départ, le maître d'ouvrage (l'État) indiquait qu'une seule solution, le recours à une concession privée, permettait une réalisation relativement rapide de l'aménagement. Tout argument tendant à remettre en cause cette « donnée de base » était systématiquement balayé par le maître d'ouvrage. Malgré l'avis très critique donné par la Commission à l'issue du débat, le projet a suivi son cours sans modification notable.

Pour que la CNDP puisse exercer réellement sa mission, il faudrait qu'elle puisse être saisie très en amont, non pas d'un projet de solution venu « d'en haut », mais bien de la problématique à l'origine de ce projet. Le débat pourrait alors s'organiser en deux temps : une première étape d'appropriation du sujet par les différents acteurs qui pourraient s'écouter dans un débat dépassionné par l'absence de positionnement binaire (pour ou contre un projet) et un second temps qui aurait pour objet de dégager le meilleur compromis possible. L'argument souvent entendu que de tels processus retardent beaucoup trop la prise de décision permettrait que celle-ci s'appuie sur un relatif consensus permettant d'éviter bien des recours et des contestations tout autant sources de retard, et sujettes parfois à des dérives violentes comme une actualité encore récente l'a montré.

4.2 L'ordonnance du 3 août 2016

Cette ordonnance encore très récente fait suite à un engagement du Président de la République à la suite de l'affaire du projet de barrage de Sivens, qui avait connu un épisode dramatique. Elle porte donc sur la « démocratie environnementale ». Elle contient trois points importants :

- un droit d'initiative citoyenne : 10 000 citoyens peuvent saisir la CNDP sur un projet d'aménagement. 500 000 citoyens ou 60 parlementaires peuvent saisir la CNDP sur des politiques publiques plus larges,
- elle recommande de diversifier les expertises indépendantes,
- elle entend développer un continuum de concertation par la création d'un vivier national géré par la CNDP de citoyens sélectionnés et formés,
- elle ouvre la possibilité pour un maître d'ouvrage ou des associations de saisir la CNDP d'une demande de conciliation.

4.3 Les consultations du public

Ces consultations sont organisées par l'État, parfois via ses établissements publics (exemple des consultations sur les SDAGE), ou par des collectivités. Elles s'effectuent souvent en ligne. Un exemple peut être donné par la consultation organisée par les Agences de bassin sur la politique de l'eau, pour répondre à la Directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) qui en vertu de la convention d'Aarhus, fait obligation à chaque État membre de consulter sa population sur les politiques nationales d'application de la directive.

Ces consultations trouvent leur limite dans la participation de la population, qui est très limitée, ne serait-ce qu'en raison de la technicité des sujets : comment donner aux citoyens non avertis une information suffisante pour qu'ils puissent se forger une opinion pertinente sur la question ? Comment les inciter à s'intéresser à un sujet qui même s'il les concerne, leur paraît bien lointain de leurs préoccupations immédiates ? Et surtout, comment tenir compte des avis produits, qui ne sont pas tous de la même portée, selon qu'ils proviennent d'individus, ou sont la production collective d'un groupe, cela indépendamment de leurs caractères souvent contradictoires ?

Malgré ces questions, l'expérience des Agences de l'eau est à examiner de près, car ces consultations récurrentes, si elles s'accompagnent d'action relais d'information et de sensibilisation, et sous réserve que soit clairement indiquée la méthode de prise en compte des avis exprimés, peuvent permettre d'élargir progressivement l'intérêt pour la question en débat, et de favoriser l'évolution de politiques par des approches ou des propositions dépassant le cercle des acteurs directement impliqués par leurs activités, et défendant par conséquent des positions orientées.

4.4 Les référendums d'initiative populaire

Ce type de référendum n'existe pas constitutionnellement en France, contrairement à d'autres pays, tels que la Suisse, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, ou encore aux États Unis l'État de Californie... Dans ces pays, une fraction du corps électoral fixé par la loi peut demander l'abrogation de textes, ou au contraire saisir le Parlement d'une proposition de loi. Les textes de lois fiscales, budgétaires ou d'amnistie sont généralement exclus du champ de ces référendums.

Les référendums d'initiative populaire peuvent apparaître comme des exemples de progression de démocratie « directe » en ce sens qu'il s'agit d'une démarche ascendante : l'initiative appartient aux citoyens. Mais ils soulèvent plusieurs questions : qui décide de la façon dont est posée la question ? Comment peut-on garantir que les informations données sur la question posée sont réellement objectives ? Et de façon plus générale, la démocratie dite « directe » indépendamment de sa viabilité, est-elle une solution vraiment démocratique ?

4.5 Les conférences et jurys citoyens

Procédure de participation combinant formation, auditions, et élaboration par les membres d'un avis pas forcément unanime, mais collectif. Ces conférences ou jurys sont constitués par un petit nombre de citoyens volontaires, souvent tirés au sort. Ils existent en France, mais sont encore peu développés, alors qu'ils sont fréquents dans les pays du nord. Cependant, on peut penser qu'ils seront à l'avenir plus nombreux, des agences spécialisées dans l'organisation de ce type de manifestation citoyenne commençant à apparaître.

Cette forme de démocratie participative a son intérêt, ne serait-ce que parce qu'elle permet l'émergence d'un avis discuté entre un groupe de citoyens d'horizons divers. Les participants sont volontaires, mais peuvent être sélectionnés selon le principe du « panel représentatif », voire par simple tirage au sort. Qu'ils ne connaissent que peu ou pas du tout le sujet favorise l'originalité de

leur approche, sous réserve qu'ils puissent bénéficier d'une information objective leur permettant une appréhension des différents aspects que la question. Il faut bien entendu que les règles du jeu soient bien fixées dès le départ et ne soient pas changées en cours de route. Mais surtout, ces jurys doivent bien produire un avis collectif, adopté au minimum à la majorité, et ne pas juxtaposer des positions partagées et individuelles, qui n'ont pas la même valeur.

4.6 Les comités de quartier

Associations d'habitants jouant le rôle de porte-parole de la population auprès des élus locaux. Peuvent avoir divers noms (comités de quartier, comité d'intérêt local...) et leur organisation, leur rôle et activité peuvent être variables. La loi de 1992 prévoit la constitution possible de conseils de quartier dans les villes de 20 000 habitants et plus, et obligatoire pour les villes de 80 000 habitants et plus. Ces conseils rassemblent élus, personnalités qualifiées et associations d'Habitants.

Ces comités constituent une forme intéressante de démocratie participative locale à certaines conditions : qu'ils se réunissent régulièrement pour permettre l'acculturation du groupe et sa bonne appropriation des sujets. Il convient également de bien répartir les rôles entre élus et citoyens : les premiers ont pour eux la connaissance des sujets et l'habitude de la prise de parole en public. Un bon fonctionnement démocratique de ces instances suppose que l'élu – ou les services – apportent de l'information sur le sujet et répondent aux questions posées. Mais leur attitude ensuite devrait se limiter à l'écoute des expressions des citoyens participants, d'échange d'arguments ou de questionnements, en évitant toute posture de défense a priori du projet présenté. Les comités de quartier peuvent être, s'ils sont conduits sur ce principe, une occasion de rencontres et de réflexion commune entre élus et citoyens, et s'avérer formateurs pour chacune des deux parties.

4.7 Les budgets participatifs

Processus au cours duquel les habitants d'une ville (ou d'une province, ou d'un état fédéré) décident d'une partie des ressources publiques en priorisant des actions ensuite exécutées par les pouvoirs publics. Exemple de Paris, mais aussi de Chengdu en Chine ou encore de Porto Alegre au Brésil : en fait de nombreuses villes en Amérique latine, en Asie, et en Europe. La présidence Obama les a récemment encouragés aux USA.

Cette forme de gestion d'une (petite) partie des finances d'une collectivité est apparue récemment. Elle est intéressante si on la considère comme un moyen de faire émerger et d'expérimenter des projets afin de les tester. Les élus peuvent ensuite mieux évaluer l'opportunité de les transposer à une échelle plus large. Les citoyens sont par ce processus amenés à se responsabiliser par rapport à des crédits publics. Il faut toutefois, pour que cette forme effective de démocratie participative ait vraiment du sens, que les budgets portent sur des projets et des financements revêtant une certaine importance, et n'apparaissent pas comme des simulacres de démocratie participative mis en place à des seules objectifs de communication dans l'air du temps.

4.8 Le tirage au sort

Exemple récent connu, celui de l'Islande, qui a tiré au sort une assemblée de 1 000 personnes pour préparer une nouvelle constitution (2009) ou de la Colombie britannique qui a procédé de façon similaire pour une réforme du mode de scrutin de son Parlement. Des initiatives et des réflexions existent en ce sens en France : le Groupe EELV de Metz a désigné par ce moyen ses candidats aux élections législatives et cantonales, la Fondation pour l'innovation politique (proche du parti LR) propose de tirer au sort 10 % des conseils municipaux, la Fondation Jean Jaurès (PS) propose des jurys citoyens désignés par tirages au sort sur des grands sujets. Le tirage au sort a existé à Athènes à l'aube de la démocratie, puis à Florence pendant la Renaissance. Il a disparu avec les démocraties

modernes, et réapparaît aujourd'hui à la fois en raison de la perte de légitimité dont souffrent les modes classiques de représentation démocratique, mais aussi de la notion d'échantillonnage représentatif mise au point par les instituts de sondage.

Les avantages du système résident dans les notions d'égalité et d'impartialité. Mais il pose des questions importantes de répartition sociale hétérogène, de responsabilité (devant qui rendre compte ?), de publicité des débats, ou de décalage possible avec l'opinion de masse... Toutefois, le tirage au sort peut constituer une forme à expérimenter s'il est mis en œuvre pour faire fonctionner une instance sur un territoire limité, qui pourrait être une région et ses territoires, et sur un sujet précis. Il doit s'exercer à partir d'un panel issu de bases suffisamment reconnues dont les critères sont soigneusement définis.

4.9 Les Civic Tech

Quelques exemples :

- Plates-formes de pétition Avaaz ou Change.org ;
- Décrypteurs de l'action publique : sites Nosdéputés.fr ou lafabriquedelaloi.fr ;
- Plates-formes collaboratives : Politizr ou Stig. Ex : sur Politizr, chaque jeudi à 18h, idées citoyennes présentées en live sur Facebook et You Tube avec un Chat ;
- Le collectif #MaVoix veut hacker l'Assemblée Nationale : faire élire en 2017 des citoyens volontaires qui voteront les lois selon les avis de la plate-forme ;
- Certaines communes ont mis en place des plates formes collaboratives élus/citoyens prévoyant de la formation. Plus de participation que dans un référendum classique (exemple de la Ville de Nanterre).

Cette liste d'exemples n'a aucun caractère exhaustif car les Civic Techs émergent de partout. Ils ont surtout le mérite de montrer qu'il existe bien une attente de réforme des modes démocratiques. Ils ont du moins actuellement leur limite car c'est au fond une petite minorité, très en phase avec les moyens de communication numérique, qui tend à les promouvoir. Ils sont par conséquent de nature très mouvante, mais on aurait probablement tort de ne leur prêter aucun intérêt, car s'ils débouchent sur des formes organisationnelles suffisamment élaborées pour offrir des garanties démocratiques. Ils peuvent contribuer à faire évoluer des projets, sinon des lois, en élargissant l'expression citoyenne (nombre de citoyens s'exprimeront plus facilement par des vecteurs numériques qu'en se rendant à des réunions). Par ailleurs, ils résultent de la place prise par le numérique tant chez les individus que dans la vie de la société. Reste que les Civic Techs, pour être crédibles, devront répondre à une question majeure : dans quelle mesure le groupe qui s'exprime sur un site ou un réseau social est-il légitime pour porter une position ?

4.10 Notes complémentaires

Tous ces outils répondent-ils aux attentes de la société ?

Non, à l'évidence.

Les outils existent, sont de plus en plus nombreux... mais la défiance envers les élus grandit.

- On consulte le plus souvent pour des décisions déjà prises (75 % des français le pensent selon une enquête SOFRES) ;
- La démocratie représentative est marquée en France par l'idée que le mandat est donné aux élus pour décider à la place du citoyen ;
- Les français. sont passés en 2 générations de 20 à 40 % de diplômés de l'enseignement supérieur. Mais dans la vie publique, ils restent des sujets convoqués aux élections tous les X années.

Bref :

En France, on consulte beaucoup, mais on dialogue peu (Jacky Richard, conseiller d'État, auteur d'un rapport « Consulter autrement, participer effectivement »).

La classe politique est très en retard par rapport à une demande sociale répétée.

Enquête IFOP :

- Bien préparer les décisions par des études d'impact en amont et mener des évaluations régulières (92 %) ;
- Renforcer la transparence des processus de décision (92 %) ;
- Durcir les règles déontologiques concernant les experts (91 %) ;
- Limiter le nombre des mandats (89 %).

La piste de progrès essentielle

Passer de la procédure d'aval à la procédure d'amont. Lancer des débats suffisamment tôt lorsqu'il y a bien un projet, mais pas encore de décision. Accepter que la consultation modifie, transforme, ou conduise à l'abandon du projet.

Faut-il se servir davantage du numérique, car il permet de partir du « bas » en touchant des citoyens qui se saisissent du problème. Mais reste le blocage du « haut »...

5/ L'agenda 21 du Conseil régional

5.1 Un point d'histoire : d'où viennent les agendas 21

En 1992, à Rio, se réunissent 172 États pour le premier sommet de la Terre. Leur but, réfléchir à l'avenir de notre planète, rien que ça. Cette conférence des Nations Unies a enfin fixé définitivement la notion de développement durable, c'est à dire la transversalité entre l'économie, le social et l'environnement. De nombreux textes sur le climat, la biodiversité, la forêt ou encore sur la désertification ont été actés mais c'est surtout la déclaration de Rio (27 principes, le concept, les bases et es conditions du développement durable) et le programme d'Action 21 qui y furent écrits et qui devinrent déterminants.

Il s'agit donc de chercher à construire dorénavant un mode de développement qui puisse répondre de manière harmonieuse à l'ensemble des enjeux économiques, sociaux, tout en préservant les ressources et les équilibres naturels, et en ayant conscience des interférences entre les enjeux et entre les échelles territoriales. L'objectif des démarches Agenda 21 est de replacer les êtres humains au cœur de toutes les préoccupations.

5.2 Quels sont les objectifs et la méthodologie d'un agenda 21 ?

Ce programme d'action a pris pour nom Agenda 21, le calendrier pour le 21^{ème} siècle. On y trouve entre autres une déclinaison des trois axes exprimés ci-dessus dans les territoires, au travers notamment de la responsabilité des collectivités locales. C'est à dire une application concrète de cette transversalité dans les programmes d'actions locaux. Le chapitre 28 du Sommet de Rio met en exergue le paragraphe suivant : *il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme action 21 à l'échelon de la collectivité...*

Pour résumer les enjeux d'un agenda 21, c'est prendre en compte à l'échelon territorial l'ensemble des problématiques soulevées lors de la Conférence mondiale.

5.3 La Région réalise son agenda 21 en 2007

L'Agenda 21 régional fut la suite logique de la dynamique lancée en décembre 2003 avec la création de la charte du développement durable de la Région. Le conseil régional choisit à l'époque de créer son Agenda 21 pour ses propres politiques, laissant le soin à chaque territoire de préparer et d'adopter le sien. Après un travail d'élaboration d'un an, l'agenda a été définitivement validé en 2008, à l'issue d'une concertation approfondie.

Il s'appuie, comme la stratégie nationale du développement durable le proposait, sur cinq finalités transversales :

- la lutte contre le changement climatique,
- la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources,
- la cohésion sociale, la solidarité entre les territoires et les générations,
- l'épanouissement de tous les êtres humains,
- une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Et cinq éléments de méthodologie :

- la participation des acteurs et des habitants,
- un pilotage organisé,
- la transversalité des approches,
- l'évaluation partagée,
- se doter d'une stratégie d'amélioration continue.

La Région a engagé ainsi un processus important de concertation, pour répondre au premier élément de méthodologie, en mettant en œuvre des forums territoriaux sous formes de soirées avec une forte fréquentation et de nombreuses propositions, un panel d'habitants créant un lien direct permanent auprès des citoyens, les semaines d'avenir en impliquant les habitants pour agir solidairement sur des applications concrètes de l'éco-citoyenneté, du développement durable, et enfin la charte de l'administration régionale qui a modifié et continue de modifier considérablement le fonctionnement interne.

5.4 Aujourd'hui quelle ambition et quelles sont les limites d'un agenda 21

Si tous les ans un rapport sur le développement durable est présenté au CESER et au public, si les travaux menés précédemment ont permis d'irriguer de nombreux processus de décision, si les politiques de la Région sont "transversalisées" par le croisement des trois thématiques (économie, social, environnement), il semble que le gène de l'agenda 21 dans l'ADN de la Région semble beaucoup moins actif.

Et pourtant, pendant les dernières années avant cette nouvelle mandature, un travail conséquent sur l'évaluation et les indicateurs du développement durable a fait l'objet de finalisations. Elles portaient essentiellement sur la mesure des résultats attendus, qu'ils soient directs ou indirects avec de nouveaux indicateurs synthétiques, contrebalançant les approches habituelles, à travers le PIB par exemple, sous forme d'empreinte écologique, d'indicateurs de développement humain, de pauvreté humaine et qui permettaient à la fois d'apporter de nouveaux éclairages sur la situation régionale et des comparaisons à de multiples échelles.

Une analyse succincte de cette retombée en notoriété et en intérêt politique s'argumente sur plusieurs indices, déjà évoqués au tout début de la démarche, il y a 10 ans, par le CESER, sur des risques inhérents que le processus comportait.

- Tout d'abord le cycle sans fin du mécanisme Agenda 21. Une fois initié, il demande une revisitation permanente qui est complexifiée par les changements d'élus au fil du temps ;
- La lourdeur du dispositif de réflexion et de concertation qui impose une mobilisation importante des élus, des services, des collectivités et de tous les échelons de décision ;
- Une intégration souvent effective des idées qui ont germé en fin de vingtième siècle et qui imprègnent dorénavant les projets, soit au travers de plans, schémas, soit dans les desseins locaux : transversalité des approches, changement climatique, biodiversité, santé humaine, empreinte écologique... ;
- Des indicateurs difficiles à construire, à maintenir dans le temps et qui perturbent les approches souvent linéaires que nous portons généralement.

L'agenda 21, s'il reste l'outil d'excellence de la prise en compte du développement durable, semble s'orienter dorénavant dans une déclinaison territorialisée et sectorisée des projets qui intègrent les principes édictés à Rio.

Il demeure que le citoyen y trouve son compte lorsque l'analyse est globale et intègre l'avenir de l'espèce humaine et de la planète. C'était bien l'objet des agendas 21 et doit continuer d'imprégner l'esprit des décisions d'aujourd'hui et de demain.

PARTIE IV LES PROCESSUS

La mise en œuvre d'un processus de démocratie participative (ou permanente) ne s'improvise pas. Suivant l'initiateur de la démarche, ou le résultat recherché, celle-ci pourra prendre diverses formes méthodologiques. Néanmoins, dans tous les cas, elle devra respecter des « passages obligés », sorte d'étapes incontournables et gages de succès de la démarche.

Sur un plan général, l'efficacité d'une démarche associant la participation d'intervenants à un projet implique un phasage du déroulement – initiative de la démarche, exposé du sujet et des résultats attendus, choix des participants, des lieux, de la forme (moyens d'expression), étapes de travail, conclusion – en correspondance avec l'objectif recherché.

1/ Initiative de la démarche et objectif recherché

- l'initiative politique :

Le plus souvent, c'est **le pouvoir politique qui est à l'initiative de l'engagement** d'un processus de démocratie participative. Il organise alors des « états généraux », des « forums », des « conférences », des ateliers, etc.

La légitimité n'est pas contestable mais le risque, lorsque l'initiative est politique, et même s'il y a une intention sincère à l'origine, est que la démarche soit perçue comme un exercice de communication visant à conforter un choix déjà fait. La démarche n'est alors qu'une communication renforcée pour faciliter l'acceptation de la décision.

Sans doute, d'ailleurs, la décision est-elle effectivement déjà prise dans la très grande majorité des cas et l'intervention des participants se limite-t-elle alors aux choix de moyens ou d'options pour aboutir au but recherché par le pouvoir décisionnel (démarche de co-élaboration ou de co-construction). Rarement, un projet présenté au débat peut faire l'objet d'une remise en cause partielle ou totale, allant jusqu'à l'abandon du projet.

Parfois, un conflit émerge et le blocage s'installe au point que même le référendum ne permet pas d'en sortir (ex. Aéroport de Notre-Dame des Landes).

- l'initiative citoyenne :

La démarche peut être **à l'initiative d'un groupe de citoyens** en collectifs, en associations et, dans la démarche la plus aboutie, **en corps organisés** (CESER, Conseil de Développement, CRJ...). Évidemment, dans ce cas, se pose la question de l'organisation, du devenir de la concertation et de sa prise en compte par le pouvoir décisionnel.

La démarche citoyenne, si elle n'est pas organisée, a toutes chances d'aboutir à une impasse (Nuit Debout). En revanche, lorsqu'elle est organisée, elle peut prendre une ampleur suffisante grâce, notamment, aux nouveaux moyens de communication numérique pour déboucher sur une prise en compte politique (pétitions, referendum d'initiative populaire, Civic Tech). En pratique, on l'observe encore rarement.

Plus généralement, c'est lorsque la démarche émane de groupes constitués, et notamment ceux constitués à cet effet, que la démarche a le plus de chance d'aboutir. Mais même dans ce cas, les initiatives sont rarement couronnées de succès, du moins par une prise en compte directe et immédiate par le pouvoir décisionnel. **Mais les CESER, les Conseils de développement, les Conseils**

de quartier, etc., en raison principalement de leur légitimité, de leur organisation, de leur pérennité et de leurs relations avec le pouvoir décisionnel, sont les structures les plus en mesure de construire des démarches efficaces de démocratie participative (Cf. Partie III : LES LIEUX, pour une analyse critique de ces différents organes ou formes de démocratie participative).

2/ Saisine et auto-saisine

L'initiative de la démarche peut donc se présenter sous deux formes :

- Proposée et requise par un décideur, généralement un exécutif politique, par exemple le Conseil régional auprès du CESER par biais de **la saisine**.
- Proposée et chargée d'interpeller les décideurs potentiels, par exemple le CESER en requête sur un sujet sociétal par le biais de **l'auto-saisine**.

En termes de processus, ces deux démarches ont une logique opposée, l'une descendante, l'autre ascendante. En effet, la saisine part de l'initiative du pouvoir décisionnel pour rechercher l'avis d'un ensemble plus large. L'auto-saisine répond à une démarche inverse car l'initiative est issue d'un ensemble plus large et pour finalement interpeller un nombre de décideurs plus réduits.

Dans le cadre de la démocratie participative, le processus s'oriente donc sur deux axes : l'un en charge de répondre à une proposition de projet avec des étapes de concertation qui vont du haut vers le bas et une extension de nombre d'intervenants.

L'autre en charge de faire remonter une problématique existante ou une idée novatrice qui part de structures ou de groupes éphémères (forum, conférence, groupe de rencontre...) ou de groupes constitués (CESER, conseils de développement..) et vont du bas vers le haut avec une réduction du nombre d'intervenants.

3/ L'exposé du sujet et les phases du processus

- l'annonce de l'objectif :

Dans les deux cas – initiative politique, initiative citoyenne – l'important est de préciser dès le départ de la procédure les attendus de la démarche au risque, au cas contraire, d'arriver exactement à l'opposé du but recherché, c'est-à-dire le conflit au lieu de la concertation : propose-t-on au citoyen le choix **ou non** d'un projet ? Une alternative entre deux projets ? La participation à l'élaboration d'un projet ? La prise de connaissance ?

L'annonce claire de l'objectif, en même temps que l'exposé du sujet, est essentielle au démarrage de toute démarche participative.

- la rédaction du cahier des charges et de la méthode :

Les différentes étapes du processus – exposé du sujet et de sa conception, mise en étude, étapes de concertation, de co-construction, retour d'expérience, consolidation de choix induits, délais de déroulement, partage de la décision, évaluation – peuvent varier d'une démarche à l'autre. Les modes opératoires sont légion.

Dans tous les cas, l'ensemble de ces phases doit être établi au préalable, partagé et respecté ensuite par tous les intervenants qui auront été clairement identifiés et dont la place et le rôle auront été précisés (élus, instances représentatives, corps intermédiaires, experts, citoyens...).

Pour faciliter le respect de ces phases, assorties de points d'étape, **un cahier des charges et de la méthode** doit préciser à l'ensemble des participants les évolutions et les choix qui en découlent, les éventuelles décisions intermédiaires argumentées qui seront le gage de la réussite du compromis final. Il détaillera :

- Ce qui est attendu de l'initiateur du projet, des intervenants acteurs, des intervenants passifs (public)
- Le niveau de responsabilité de chacun, leurs attributions et leur rôle
- Ce qui est possible et réalisable (les contraintes budgétaires, les contraintes environnementales, sociales)
- Les risques (nuisances potentielles, éphémères ou durables)
- Les délais attendus car toute démarche est conditionnée au temps nécessaire sa réalisation : durée de mandat, budget contraint, retards (chantiers, disponibilités des ressources), changement décisionnel, etc.
- Les aléas de remise en cause du projet initial (délais, l'écologie, social, environnemental, recours juridiques...).
- L'évolution du nombre de participants intervenants sur le sujet au cours des projets.

Ces points constituent la **démarche qualité du processus** et sont déterminants dans la réussite de la participation demandée.

- l'information et l'acculturation :

Avant de lancer la démarche, une phase préalable d'information et d'acculturation est nécessaire et doit prévoir une **formation des acteurs** (élus, citoyens, administratifs), essentielle au succès du processus de démocratie participative en raison du changement de paradigme que celui-ci implique souvent.

- la finalisation et l'évaluation :

Enfin, le processus doit prévoir une restitution à l'ensemble des participants avant d'annoncer la décision. Celle-ci sera d'autant plus acceptée que le processus aura développé **l'art du compromis** : la remise en cause quasi systématique de l'expertise scientifique ou administrative (expertise controversée) implique de réfléchir à des procédures qui débouchent sur une « expertise partagée » pour retrouver le sens du faire ensemble.

Il doit être assorti d'une évaluation (Cf. Partie V: L'EVALUATION pour un détail des méthodes d'évaluation, ex-ante, ex-post et in continuum).

LES LIEUX ET PROCESSUS DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE



INITIATIVE POLITIQUE

Répondre à une proposition de projet, de politique d'un exécutif : consultation, concertation, co-construction. Nécessité d'une explication claire des règles du jeu du processus engagé.

Enquête publique : Dossier élaboré par les services soumis à enquête publique, nomination d'un commissaire enquêteur, recueil d'avis sur un projet finalisé (ex-post).

Débat Public : Avis préalable des citoyens sur un projet (équipement, infrastructure, politique ?) Sur le modèle de la Commission Nationale du Débat Public, **proposer une *Commission Régionale de Débat Public***. Place du Ceser : simple acteur ? Animateur garant de la neutralité et de l'impartialité ?

Conférence citoyenne : type « états généraux » ouverts à tous ou même *convention citoyenne* avec individus tirés au sort et « formés ».

Saisines : du Ceser, du CRJ, des Conseils de développement, des Conseils citoyens, de quartiers... Lettre de saisine, cahier des charges, commissions, auditions, (...) rapport, avis, présentation, valorisation.

Question de l'élargissement de la possibilité de saisine aux collectivités infra régionales ?

Forum internet, espaces collaboratifs : ouverture de plateformes « encadrées » et « modérées ».

Referendum : Rédaction de la question ? Champ d'application ?

Jurys citoyens : élaboration par un groupe « tiré au sort » parmi des volontaires pour dégager un avis collectif



INITIATIVE CITOYENNE

Faire émerger des idées nouvelles, sources de projets nouveaux, de politiques nouvelles : sur un territoire (ex : le Perche) ou sur un thème (ex : l'économie circulaire).

Conférence territoriale : rencontres locales pour de nouveaux projets de développement. Après la grand-messe, comment faire vivre au quotidien ?

Budgets participatifs : pour les conseils de vie lycéenne CVL, pour les conseils de quartiers. Jusqu'où les étendre, en budget et en thématiques ?

Appels à projet : type ID en campagne, ID en ville, ID tout court... faciliter l'éclosion de nouveaux porteurs de projets, renforcer les capacités à agir des acteurs

Auto-saisines : du Ceser, du CRJ, des Conseils de développement, des Conseils citoyens, de quartiers... Cahier des charges, commissions, auditions, (...) rapport, avis, présentation, valorisation... Question de la co-élaboration d'un projet ou d'une politique après une auto-saisine : **commissions communes** (Groupe Inter Assemblées en Nouvelle Aquitaine).

Forum internet, espaces collaboratifs, Civic Tech : avec de l'Open Data et un changement du rôle de l'élu, de prescripteur à animateur de réseau.

Discussion Elus-Citoyens : cafés-débats pour de nouveaux lieux, discussion organisée.

:

Partie V L'ÉVALUATION

La seule définition officielle de l'évaluation des politiques publiques est celle du décret du 22 janvier 1990 qui dit que, évaluer une politique, « c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».

Cependant, s'il existe plusieurs définitions possibles, nous retiendrons celle proposée par la Société Française de l'Évaluation (SFE) pour qui l'évaluation « vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts ».

L'évaluation peine à faire son entrée dans la palette des outils utilisés pour la conduite des affaires publiques alors qu'elle pourrait constituer un précieux allié.

En pressant les décideurs à rendre des comptes, en les obligeant à penser, dès la conception de leur action, aux résultats produits, en les incitant à être plus vigilants quant à l'utilisation des ressources, l'évaluation paraît être une arme efficace pour redonner de la crédibilité aux pouvoirs publics.

Selon l'article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». Cet impératif démocratique peut être satisfait au moyen de l'évaluation, dont les deux finalités principales sont de rendre compte des activités des administrations aux citoyens et d'améliorer l'action publique.

L'article 32 de la loi NOTRe confie au CESER la mission de « contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales ». Les termes de la loi laissent ouverte, pour le CESER, la question de la portée et des limites de cette nouvelle compétence, mais aussi celle de s'accorder sur son rôle en matière d'évaluation.

Les instances évaluatives s'accordent sur le fait que tout processus évaluatif doit inciter à respecter les principes suivants : indépendance, impartialité, association des parties prenantes, pluralisme méthodologique et disciplinaire, rigueur, transparence. Le CESER possède toutes les qualités pour contribuer au respect de ces principes.

Dans cette partie, le CESER Centre-Val de Loire porte à connaissance un travail mené par l'Association des CESER de France. Ce texte est le fruit d'une vision partagée de l'évaluation et analyse le rôle potentiel et réel des CESER dans la mise en œuvre de processus d'évaluation.

Contribution des CESER à l'évaluation et au suivi des politiques publiques

Extrait du texte de CESER de France datant de mars 2017

L'évaluation, un enjeu démocratique

A- Les défis démocratiques à relever

Les principaux constats

La société contemporaine se confronte à un ensemble de défis économiques, sociaux et environnementaux sans commune mesure avec le passé. Les crises sociales comme celles de l'emploi, de la qualité alimentaire, des soins, ou les grandes questions environnementales relatives au réchauffement climatique, conduisent les citoyens à ressentir une insécurité sociale, économique et politique de plus en plus forte.

Cette réalité, cumulée à des résultats peu perceptibles des politiques publiques, nourrit une perte de confiance grandissante et accroît la défiance vis-à-vis de la chose publique.

« Trois éléments essentiels au bon fonctionnement d'une démocratie sont aujourd'hui en crise : la dimension représentative, la confiance liant les gouvernants et les gouvernés, et la légitimité des décisions prises par ceux qui ont le pouvoir. » (Pierre Rosanvallon : « Gouverner aujourd'hui, c'est séduire pour survivre » Libération.fr, 23 août 2015)

De nombreux intellectuels et élus ont mis en avant, dans leurs ouvrages, travaux et prises de parole, les limites auxquelles se heurte la démocratie représentative. En effet, les analyses effectuées tendent à montrer une représentativité insatisfaisante, un éloignement entre les gouvernants et les gouvernés et une crise de confiance touchant en particulier le monde politique. La notion de « politique » doit ici s'entendre au sens étymologique, c'est-à-dire incluant les élus, les organisations représentatives...

Ces différentes réalités s'inscrivent, en effet, dans un paysage national à l'incertitude croissante, avec des organisations représentatives dont la fragilité est accrue, des corps intermédiaires en perte de reconnaissance ou absents des choix stratégiques et une e-administration de plus en plus présente.

Pour Pierre Rosanvallon, la crise de confiance résulte, entre autres, de la concurrence qui s'instaure entre les candidats aux élections qui font des promesses et prennent des engagements qu'ils n'honoreront pas nécessairement une fois élus.

« La promesse, en politique, est un sous-produit du système concurrentiel. Ce dernier fonctionnant d'ailleurs de façon inversée par rapport à celui qui régit le marché des biens, puisque son effet est dans ce cadre de faire baisser les prix pour attirer le consommateur. Alors que, sur le marché de la politique, la concurrence les augmente à l'inverse ! Cela tient au fait que c'est un marché à terme. L'électeur achète une option, il fait un pari sur l'avenir. C'est donc un marché spéculatif. Si la promesse n'est pas délivrée, c'est-à-dire si la réalité est très en dessous des attentes, il paie la différence avec la monnaie de la déception, mais plus tard. Il peut alors tenter de continuer à jouer sur ce marché, ou bien s'en retirer (par l'abstention ou le vote blanc). » (Pierre Rosanvallon, le Bon Gouvernement, 2015, p.391).

Le désenchantement, qui découle des promesses non tenues, peut donc engendrer des répercussions sur les choix de vote et sur l'abstention⁷, les taux d'abstention ayant des amplitudes de plus en plus marquées. Ainsi, les élus ont une assise populaire de plus en plus incertaine et contestée et, cela, à tous les niveaux de notre organisation républicaine, d'autant que le monde politique, d'une manière générale, représente très inégalement la diversité sociologique de la Nation. Outre la remise en question de la représentativité liée à un désintérêt ou à un désenchantement, la professionnalisation de la vie politique accentue la crise de confiance en creusant davantage l'écart entre les gouvernés et les gouvernants.

À titre d'illustration, les résultats⁸ du Baromètre de la Confiance Politique réalisé par OpinionWay⁹ pour le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)¹⁰ publiés en janvier 2017 (chiffres de décembre 2016) font état, dans le cadre de la confiance dans les acteurs politiques, que 81% des interrogés éprouvent des sentiments négatifs (méfiance et dégoût sont les réponses les plus citées) quand ils pensent à la politique. Ils étaient 76% à exprimer des sentiments négatifs dans l'étude réalisée en décembre 2010 et parue en janvier 2011. Cependant, si les acteurs publics semblent susciter des opinions parfois défavorables, une enquête réalisée en 2016 par l'institut Viavoice pour le journal La Croix¹¹ conclut que la politique et le débat politique intéressent toujours environ 60% des personnes interrogées.

« Gardons tous à l'esprit que la démocratie, aujourd'hui, en France, ne saurait se limiter à des assemblées élues tous les cinq ou six ans en décidant seules. Il faut aller vers une plus grande participation des citoyens. Les CESER y contribuent grandement. » (Philippe Kaltenbach, Sénateur PS des Hauts-de-Seine, Région Magazine n°132-133, Septembre/Octobre 2016).

L'insatisfaction forte des citoyens à n'être interrogés que ponctuellement lors des grandes échéances électorales, mais aussi le développement des réseaux sociaux, lieux d'information, d'échanges, de débat et d'expression, perturbent les schémas traditionnels et on assiste à une modification des pratiques liée au numérique.

Ainsi, facilitées par le numérique, des initiatives citoyennes se développent en dehors des cadres classiques de consultation¹² ; ces initiatives s'inscrivent dans une volonté de participation et de mobilisation citoyennes. À titre d'exemple, on peut citer le phénomène des pétitions citoyennes en ligne (change.org ou avaa.org) qui peuvent influencer sur les décisions politiques et faire évoluer les prises de position des élus. Les initiatives citoyennes apparaissent alors comme une nouvelle forme de pouvoir dont les effets sont à prendre en considération.

Les grands enjeux

Les décisions politiques doivent être prises dans la transparence, afin que chacun ait connaissance du public qu'elles visent, des conditions retenues, des résultats attendus et des mesures de contrôle à réaliser. Les citoyens doivent avoir la connaissance des choix envisagés et être en mesure de discerner et de comprendre l'intérêt général poursuivi.

⁷ Selon les données disponibles sur le site www.france-politique.fr, on constate, par exemple, que la participation :

- a diminué de plus de 3,5 points entre 2007 et 2012 au second tour des élections présidentielles,
- a baissé de plus de 15,5 points entre 1997 et 2012 au second tour des élections législatives,
- a connu une baisse de près de 14,5 points entre 2004 et 2010 au second tour des élections régionales,
- a subi un recul de près de 11 points entre 1989 et 2014 au second tour des élections municipales.

⁸ L'ensemble des résultats de cette vague de sondage et des précédentes ainsi que la méthodologie employée sont consultables sur le site du CEVIPOF : www.cevipof.com

⁹ Institut français de sondages politiques.

¹⁰ Le CEVIPOF existe depuis 1960 et est associé au CNRS depuis 1968.

¹¹ L'intégralité de l'article « Les Français ont toujours un désir de politique » peut être consultée sur le site du journal : www.la-croix.com.

¹² Dispositifs Civic tech : Parlement citoyen ; Cap collectif ; vote.org....

Les enjeux auxquels se confrontent à la fois les élus et l'ensemble des acteurs publics reposent donc sur l'obligation d'informations et de transparence, sur la nécessité de clarifier, de motiver la prise de décisions et de donner à voir les résultats de l'action publique. Il s'agit de restaurer la confiance dans l'organisation démocratique, mais aussi d'en mesurer et d'en impulser les évolutions nécessaires et de permettre autant la sauvegarde que le renouvellement du jeu et des équilibres démocratiques.

Au regard des constats faits sur l'état de notre démocratie, notamment celui de la crise du sens et des valeurs, il semble bien que la démocratie représentative s'essouffle et que le vote majoritaire ne soit plus totalement satisfaisant. Aussi est-il nécessaire de recréer de la confiance et d'associer plus largement les citoyens à la mise en œuvre de l'action publique. En cela, l'évaluation, dont les finalités sont multiples, est une pratique qui doit permettre d'apporter des réponses à ces exigences. Sa mobilisation s'impose comme une réponse pour la transparence et la valorisation de l'action publique.

« L'évaluation s'impose en effet comme l'une des seules réponses possibles à un ensemble de défis qui appellent de nouvelles formes de légitimation des décisions et de mobilisation des énergies »
(Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, 3ème édition, 2014, p.95).

B - Les objectifs des politiques publiques et les finalités de leur évaluation : un enjeu de gouvernance

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »,
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

L'action publique se renouvelle en permanence à la lumière des contextes sociaux, économiques, environnementaux et politiques qui évoluent avec des pas de temps inégaux. Ses finalités sont normalement celles de l'intérêt général, du développement et du bien-être de la société.

Aujourd'hui la question du passage du modèle du gouvernement à celui de la gouvernance se pose. Cette dernière peut être ici entendue, lors de l'élaboration des politiques publiques, comme une association accrue des parties prenantes et une mise en commun de leurs ressources, expertises et capacités.

Toutefois, et au regard des grands enjeux identifiés, le développement d'une nouvelle forme de gouvernance semble devoir s'imposer sur l'ensemble du cycle d'une politique publique. Ce cycle, qui est fonction de la situation donnée des choix politiques, est composé de plusieurs phases allant de l'identification des problématiques à traiter, en passant par la mise en œuvre de la politique, et aboutissant à l'évaluation des conséquences de cette politique à court, moyen et long terme.

L'évaluation des politiques publiques, qui intervient après, mais également avant et pendant la mise en œuvre de la politique publique, et associe l'ensemble des acteurs, participe du développement de cette gouvernance moderne et partagée. Elle contribue donc au renouvellement de la chose publique et à la revalorisation de l'intérêt général.

Il est important de souligner que l'évaluation n'a pas fonction à remettre en cause le rôle et la place des décideurs mais a pour objet d'apprécier et de donner à voir, la mise en œuvre, les résultats, les effets et les impacts de l'action publique qu'ils conduisent.

Dans son guide à l'usage des élus et autre décideurs, la Société Française de l'Évaluation (SFE) précise qu'il faut définir à l'avance le rôle de chacun afin que « *chaque partenaire s'engage à faciliter ce qui est de sa responsabilité. Chacun reste à sa place : ainsi le décideur décide ; l'évaluateur énonce des*

conclusions ; les acteurs, partenaires, bénéficiaires concernés participent ou sont impliqués dans l'évaluation, voire dans les débats finaux sur les recommandations. »

De façon plus générale, les évaluations des politiques publiques remplissent une pluralité de fonctions et les finalités d'une démarche évaluative sont multiples et interdépendantes. Selon le Conseil Scientifique de l'Évaluation¹³ (CSE), dans son guide sur l'évaluation, l'évaluation des politiques publiques poursuit au moins quatre finalités conjointes à savoir :

- **Une finalité "déontologique"** : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'"imputabilité" des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais « accountability », au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité "démocratique" de l'évaluation.
- **Une finalité gestionnaire** : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre.
- **Une finalité décisionnelle** : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.
- **Une finalité d'apprentissage et de mobilisation** : contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidants à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs. »

Ainsi, si l'ensemble des finalités citées participe à l'amélioration des politiques publiques, elles font aussi de l'évaluation un outil d'aide à la décision. La finalité « déontologique » inscrit, de fait et pleinement, l'évaluation des politiques publiques dans la recherche d'une nouvelle approche démocratique. Elle permet de rendre compte de l'action aux responsables politiques et de la donner à voir aux citoyens.

Ce qu'est l'évaluation...

La seule définition officielle de l'évaluation des politiques publiques est celle du décret du 22 janvier 1990 qui dit que, évaluer une politique, « c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».

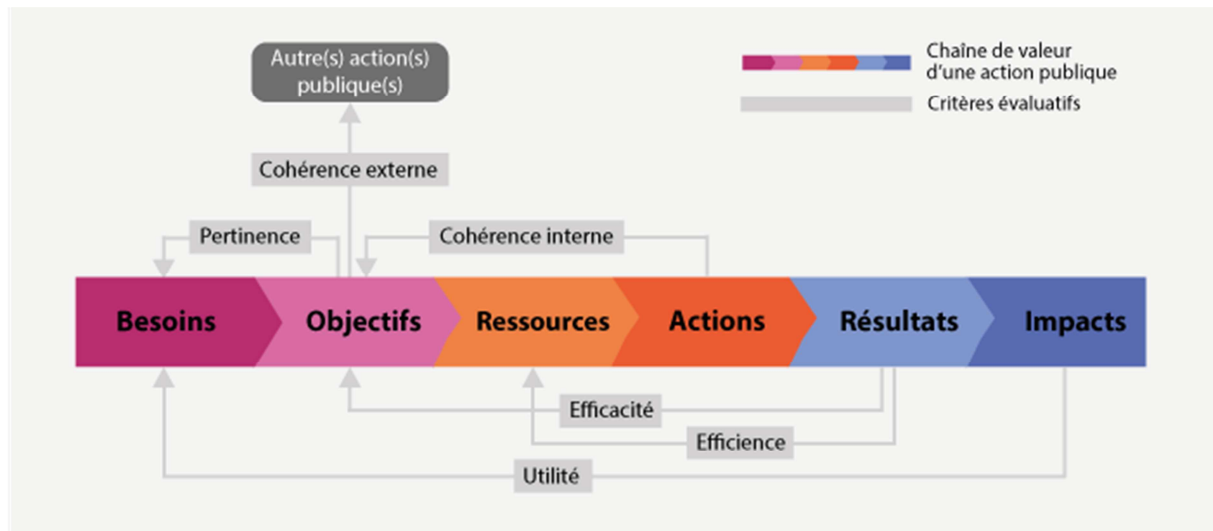
Cependant, s'il existe plusieurs définitions possibles, celle proposée par la Société Française de l'Évaluation (SFE) entre en résonance avec le présent document. En effet, pour la SFE, l'évaluation « vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts ». Cette définition contient à la fois la notion de « rendre compte » mais confirme également l'idée que l'évaluation des politiques publiques constitue une aide à la décision.

¹³ Le Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE), qui a été supprimé en 1998 et remplacé par le Conseil National de l'Évaluation (CNE), avait pour mission de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie de l'évaluation. Il était également impliqué dans les travaux du Comité Interministériel de l'Évaluation (CIME) en ce sens que son avis conforme était requis dans la procédure d'arrêt des projets d'évaluation par le Comité et qu'il portait une appréciation sur la qualité des évaluations réalisées. Composé de onze personnalités qualifiées nommées par arrêté du Premier ministre, ses membres étaient nommés pour six ans non renouvelables. Ses ressources étaient prévues dans le budget des services du Premier ministre et il disposait d'un accès de principe à tous les documents et informations détenus par les administrations de l'État et les organismes placés sous leur tutelle (www.senat.fr).

L'évaluation s'inscrit pleinement dans l'acte politique parce qu'elle consiste à questionner l'action publique selon différents critères, et qu'elle cherche, selon les termes du CSE, à apprécier dans quelle mesure la politique évaluée possède les principales qualités qui caractérisent idéalement une « bonne politique ».

Les cinq critères¹⁴ évaluatifs standards, partiellement évoqués dans la définition de la SFE, peuvent se décliner sous la forme de questions, formulées, par exemple, comme suit :

- **La cohérence** : Les objectifs poursuivis par l'intervention publique sont-ils cohérents entre eux et cohérents avec ceux des autres actions et politiques menées ?
- **La pertinence** : Dans quelle mesure les objectifs de l'intervention publique sont-ils en adéquation avec les besoins et priorités identifiés ?
- **L'efficacité** : Les résultats et effets obtenus suite à la mise en œuvre de l'intervention publique sont-ils conformes aux objectifs poursuivis ?
- **L'efficience** : Les résultats obtenus sont-ils à la mesure des ressources et moyens mobilisés (financiers, humains, matériels...) ?
- **L'utilité** : Dans quelle mesure les effets et impacts produits par l'intervention publique répondent-ils aux problématiques et besoins identifiés ?



(Source : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP))

L'ensemble des réponses qui seront formulées fournira des indications quant aux modifications ou ajustements de l'action publique qui pourront être apportés. En cela, l'évaluation des politiques publiques est un vecteur indéniable de connaissance, de valorisation et d'amélioration de l'action publique.

« L'évaluation est un mode de questionnement, une démarche d'analyse de l'action publique. Elle vise à rechercher les relations entre les objectifs, les moyens, les résultats de l'action publique. »
(Professeur Jean-Claude Nemery, Directeur du Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale de l'Université de Reims-Champagne-Ardenne)

Patrick VIVERET place, quant à lui, la notion de valeur au centre de sa définition de l'évaluation des politiques publiques. En effet, selon lui, « évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa

¹⁴ La liste de critères n'est pas exhaustive et peut être complétée par d'autres critères comme ceux de la viabilité, de la faisabilité ou bien de la soutenabilité par exemple.

valeur ». Il emploie aussi le terme de « délibération sur la valeur », expression qui induit le fait que l'évaluation des politiques publiques est un processus qui nécessite de construire un avis collectif. Transparaît alors, dans sa définition, un des principes majeurs de l'évaluation des politiques publiques qui est celui de la pluralité des points de vue. En effet, la démarche évaluative, processus rigoureux, nécessite l'association de l'ensemble des parties prenantes.

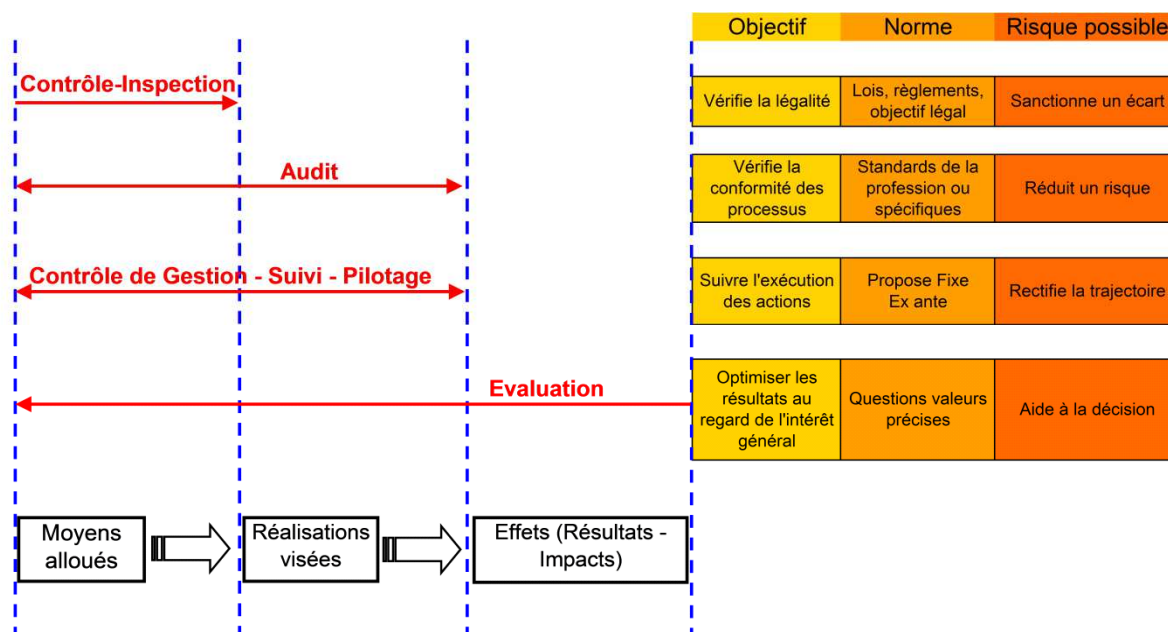
...qu'il ne faut pas confondre avec l'audit, le contrôle et le pilotage.

« L'évaluation reste, en France, trop souvent synonyme de missions de contrôle évaluant la mise en œuvre des politiques, plutôt que leur efficacité » (Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat, Antoine Bozio et Lucile Romanello, Institut des Politiques Publiques (IPP), mars 2017)

Une méconnaissance de ce qu'est l'évaluation peut générer des freins et engendrer des blocages. Aussi, il est essentiel de compléter la définition de l'évaluation par un rappel de ce qui la distingue de l'audit, du contrôle mais également du pilotage. Cependant, s'ils s'en distinguent par leurs objectifs, l'audit et le contrôle peuvent alimenter l'évaluation des politiques publiques.

« Il ne faut pas pour autant se passer du contrôle, mais contrôle et évaluation doivent être pratiqués à parts égales, il faut autant d'évaluation que de contrôle. » (Alain Bollon, expert auprès de l'UNESCO, audition groupe de travail Évaluation de CESER de France du 15 septembre 2016)

Le tableau ci-après permet de saisir les différences fondamentales entre les approches, les emboîtements à maîtriser.



Support de formation CESER Réunion, établi à partir d'un tableau issu de l'ouvrage: "L'évaluation des politiques publiques, concepts et enjeux" d'Annie Fouquet (2013).

« L'évaluation se différencie des différentes formes de contrôle (contrôle de conformité, contrôle et analyse de gestion) et de l'audit organisationnel par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique. Le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, ou normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et/ou la valeur de l'action considérée. L'évaluation peut néanmoins intégrer l'audit du fonctionnement des services chargés de la mettre en œuvre, ou une étude sociologique ayant le même objet, dans la mesure où ce fonctionnement influe sur les effets que l'on cherche à mesurer et à expliquer. Il faut rappeler également que, contrairement à certaines formes d'audit, l'évaluation n'a pas pour objet de porter un jugement sur la manière dont les agents individuels, y compris les responsables hiérarchiques, remplissent leur mission. » (Conseil Scientifique de l'Évaluation)

L'évaluation des politiques publiques est traductrice de sens. Elle fournit une appréciation sur la valeur des choix stratégiques opérés, ainsi qu'une vision commune de leurs conséquences, et elle permet de faire évoluer l'action publique le cas échéant. Elle offre donc la possibilité de redonner confiance dans la chose publique ainsi que les moyens de renouveler le débat public en posant la question objective du rapport entre les choix opérés et les bénéfices collectifs.

L'évaluation de politiques publiques est un outil participant de la communication et concourant à la transparence de l'action publique, garantissant la poursuite de l'intérêt général et du bien commun. Elle est donc bien plus un enjeu de gouvernance qu'une mécanique technocratique.

C - Une légitimité des CESER reconnue

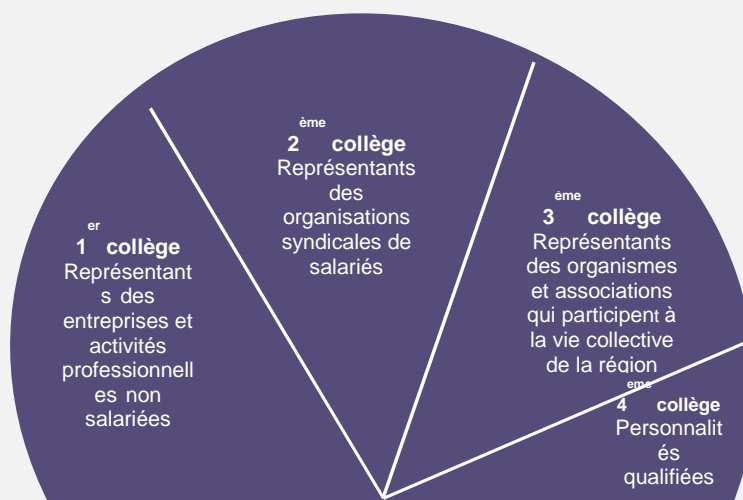
La loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) confère aux CESER la mission *« d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales »*. La loi NOTRe confirme avec force la reconnaissance des CESER, représentants la société civile organisée, comme des organes disposant d'une expertise leur permettant d'informer les assemblées élues sur les questions économiques, sociales et environnementales.

« Pouvoir compter sur une deuxième assemblée régionale, c'est une chance : la chance de nous appuyer sur les forces vives de la région, sur les talents de la région, la chance de nous appuyer sur des avis éclairés, éclairants, parfois décapants (...) et la chance de créer aussi une nouvelle dynamique qui touche toute la société régionale. » (Xavier Bertrand, Président LR de la Région Hauts-de-France, Région Magazine n°132-133, Septembre/Octobre 2016)

La société civile présente de multiples réalités et ses différentes composantes se structurent en un ensemble de réseaux d'acteurs allant de l'association locale à l'organisme national, et disposant de têtes de réseaux en charge de les représenter.

Les CESER, comme forme spécifique d'organisation de la société civile organisée, sont dotés d'une mission et d'un rôle particuliers. Ils sont enracinés dans la réalité et forment un maillage d'acteurs et d'organisations diverses dont la structuration et l'objet dépassent les seules structures représentées nominativement.

La composition des CESER



Par conséquent, l'assemblée consultative régionale, représentative des forces vives du territoire dans toute leur diversité (employeurs, salariés, associations, acteurs agissant dans l'espace économique, social ou environnemental...), est un pilier d'équilibre susceptible d'éclairer, de guider et donc de servir à l'évaluation des décisions politiques.

De par leur composition, les CESER peuvent être d'extraordinaires espaces de résonance et de partenariat, ayant fonction d'ensembliers et d'interface entre citoyens, décideurs et acteurs de la vie régionale. Ils contribuent à un développement équilibré sur l'ensemble de leurs territoires et facilitent la recherche de cohésion et de solidarité.

« Désormais, il convient que les CESER prennent une place plus importante dans la nouvelle organisation territoriale en jouant un rôle nouveau et actif dans le processus d'évaluation des politiques régionales. » (Professeur Jean-Claude Nemery, Directeur du Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale de l'Université de Reims-Champagne-Ardenne)

Outre la reconnaissance de l'expertise des CESER, l'article 32 de la loi NOTRe porte également une nouvelle vision du rôle des CESER dans l'évaluation des politiques publiques régionales.

Elle confie, en effet, aux CESER la nouvelle mission de contribuer à l'évaluation et au suivi des politiques publiques régionales. Cela renforce le rôle de l'assemblée consultative à l'échelle régionale et permet de réexaminer la structuration démocratique. En effet, le législateur propose de prendre appui sur les assemblées consultatives pour assurer la veille utile à la transparence de l'action et participent à la mesure de l'efficacité et de la pertinence des orientations retenues. Les CESER se voient donc légitimés de par leur représentativité et sont confirmés comme outil de la gouvernance régionale.

« ... la compétence première des CESER, qui est d'émettre des avis sur les données, les travaux et les projets des autres acteurs, notamment le Conseil régional, peut utilement enrichir l'évaluation, en améliorer la pertinence. » (Bernard Perret, ingénieur et socio-économiste, audition groupe de travail Évaluation de CESER de France du 13 juin 2016)

Ainsi, la Région repose sur un État qui légifère, un Conseil Régional porté par le suffrage qui administre, et une assemblée de socioprofessionnels qui est en charge des diagnostics partagés et des recommandations utiles à la pertinence des actions.

Concrètement, la loi reconnaît donc l'expertise et la compétence des CESER pour participer à l'évaluation des politiques publiques régionales. En effet, de tout temps, les assemblées consultatives, en produisant des avis a priori, dans le cadre des saisines obligatoires des exécutifs régionaux, ont mis en œuvre des évaluations ex ante.

Plus largement, les CESER disposent, en leur sein, d'un ensemble de connaissances et compétences multiples, mais également d'une capacité de synthèse et d'une capacité à construire collectivement afin de rechercher le consensus : ils élaborent les champs des dissensus pour trouver ensuite le chemin d'un accord, en parvenant à unir les contraires pour déterminer des actions et des options communes à proposer aux décideurs. Ils ont donc un rôle d'appropriation de sujets complexes, d'élaboration d'hypothèses, d'apaisement et de prise de recul.

Les CESER, en réalisant des analyses critiques, dans tous les sens du terme, établissent des diagnostics partagés et produisent des avis qui éclairent l'ensemble des décideurs, au delà des élus régionaux. La capacité à prendre de la hauteur, à effectuer des préconisations consensuelles, sert les démarches évaluatives engagées sur les territoires. Les CESER facilitent également la mise en œuvre et la diffusion des modalités et des résultats de l'évaluation des politiques publiques et se font également le relais d'une forme, construite, d'expression citoyenne.

« La mission contributive du CESER implique d'apporter, dans les processus évaluatifs existants, le savoir-faire original qu'est celui du CESER : produire une expression consensuelle de la société civile organisée. » (Bernard Perret, ingénieur et socio-économiste, audition groupe de travail Évaluation de CESER de France du 13 juin 2016)

Penser différemment n'est pas un objet de discorde, mais l'une des richesses des CESER qui cultivent la démocratie en organisant la confrontation dans le dialogue. Leurs composantes n'ont pas à renier leurs orientations internes. Bien au contraire, ce sont ces différences d'appréciation qui nourrissent un débat destiné à construire.

Au-delà de leur composition, les CESER effectuent un travail ne s'inscrivant pas dans les échéances électorales. Ils se positionnent dans la continuité et dans une temporalité différente qui offre davantage de temps à la réflexion et aux résultats. Cela renforce le fait qu'ils disposent d'un recul et d'un regard original sur les politiques publiques.

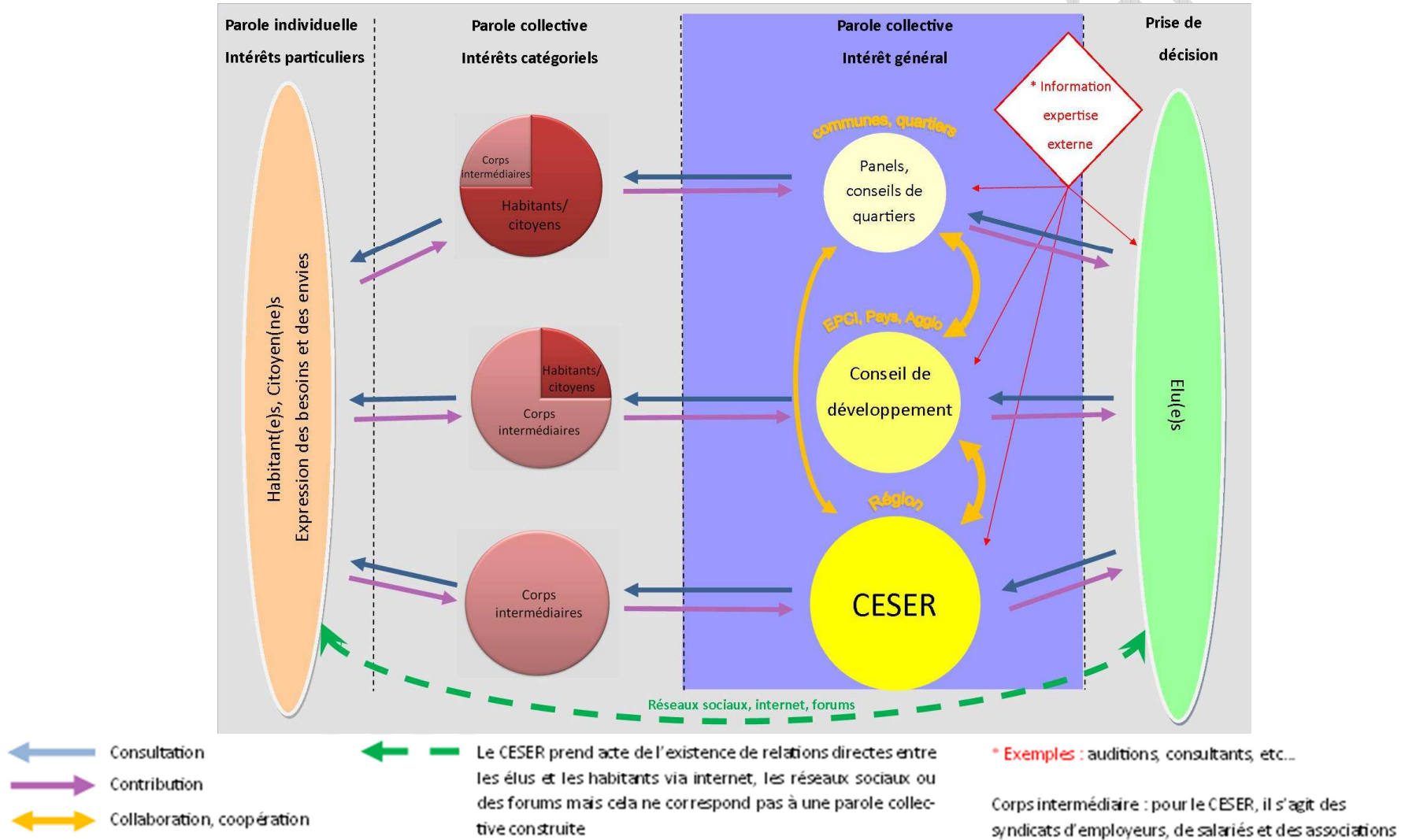
« On a toujours besoin de gens pour mener des missions d'évaluation des politiques publiques. C'est une manière de veiller à la qualité de la dépense publique, et d'utiliser le regard plus construit, plus serein et plus divers des CESER. » (Marylise Lebranchu, ancienne Ministre de la Décentralisation et de la Fonction Publique)

Les questions ouvertes par la loi NOTRe sur l'évaluation des politiques publiques et la place accordée aux assemblées consultatives régionales que forme chaque CESER sont celles de la volonté et des moyens permettant de reconquérir la confiance dans l'action publique, de servir l'intérêt général. Il s'agit, à l'échelle régionale, de reconnaître l'action publique et de pouvoir en discuter les modalités de mise en œuvre et de suivi afin de pouvoir en rendre compte aux citoyens, de les impliquer par la connaissance des politiques publiques et des dispositifs qui les prolongent.

Les CESER ont donc leur rôle à jouer afin de contribuer à la transparence de l'action publique, à l'information des acteurs et au soutien de l'intérêt commun. Et si les membres des assemblées que sont les CESER n'ont pas vocation à devenir des techniciens de l'évaluation, ils forment pour autant des lieux où cette évaluation peut et doit se développer de manière privilégiée.

Très clairement, le processus évaluatif permet une amélioration continue de l'action publique et se présente ainsi comme un « instrument » démocratique dont les CESER, acteurs représentant les forces vives du territoire, ont toute légitimité à se saisir et à être saisis. Cependant, il convient de définir les modalités selon lesquelles les CESER peuvent contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

POUR UNE MEILLEURE CONCERTATION REGIONALE : SCHEMA



CONCLUSION-PRECONISATIONS

Renforcer les corps intermédiaires

Les corps intermédiaires doivent se renforcer par eux-mêmes et la puissance publique doit y contribuer. En interne les associations, syndicats et organismes patronaux doivent veiller à ce que leur représentativité soit toujours questionnée afin d'éviter des représentants coupés de leur base. Des comptes rendus de mandats, des explications de vote, une interrogation régulière contribuent à fluidifier ces relations.

Par ailleurs la collectivité publique doit les respecter en les utilisant avec discernement, sans les éviter ni les contourner mais également en les sollicitant régulièrement de façon ciblée.

Leur financement et le temps consacrés dans les représentations doit être étudié et adapté à leurs missions.

Prendre le temps de construire une parole collective

Afin de construire une parole collective représentant l'intérêt général, il faut nécessairement organiser des concertations sur des temps longs. Un groupe d'individus choisis ou désignés doit bénéficier d'un temps de connaissance mutuelle, d'acculturation commune sur le ou les sujets concernés. Cette phase non productive est indispensable et doit être considérée comme un investissement nécessaire avant les phases de construction ou d'élaboration. Une bonne relation avec les élus permet, chacun dans son rôle, d'anticiper certaines saisines à venir. Les forums, concertations d'un jour ont une autre fonction et ne peuvent servir à produire cette parole élaborée. Au mieux ils permettent de recueillir l'expression d'intérêts catégoriels.

Engager la concertation en amont

La concertation doit être engagée lors de l'expression des besoins et pas uniquement lors du choix de la solution. Les citoyens peuvent alors construire une « expression » des besoins d'une population, évitant ainsi que cela leur paraisse imposé « d'en haut ». Les règles du jeu et processus doivent être énoncés en toute clarté, dès le départ dans le respect de leur rôle et de celui des élus. Cela n'exonère pas la collectivité publique de consulter en aval sur la construction des solutions.

En prenant le sujet à la racine, il est plus aisé de construire les bases qui serviront lors des débats sur les solutions apportées. Les concertations portant sur des sujets nationaux doivent être complétées par la parole de proximité (CESER, Conseil de développement).

S'appuyer sur le tandem CESER-Conseil de Développement

Le CESER organisera un processus permanent de concertation à plusieurs niveaux pour conforter et fluidifier les relations déjà existantes.

De par la loi, le CESER est consacré à cette mission, il doit produire des avis et des contributions, tout en gardant son indépendance affirmée, en phase avec le calendrier de la Région. Il doit être l'élément central de la concertation au niveau régional. Les conseils de développement ont une fonction similaire au niveau territorial.

Si le CESER est associé aux processus de concertation sur les territoires, il n'en est pas de même pour les conseils de développement régulièrement oubliés ou contournés dans ces phases. Il est dommage de se priver de la force que constituent ces assemblées qui ont la possibilité d'assurer les « temps longs » du débat tout en étant réactives au besoin. Le CESER va engager un projet de travail commun entre ces deux formes, dans le respect et l'indépendance de chacun mais en conjuguant les forces de chacun.

La vie démocratique est en train de changer, dans notre pays comme ailleurs. La forme représentative qui a prévalu jusqu'ici est aujourd'hui sinon remise en cause, du moins réinterrogée par de fortes aspirations que l'on résume par le qualificatif de "démocratie participative". L'actualité

de ces dernières années montre cependant que les citoyens s'invitent de plus en plus souvent dans les processus de décision dès lors qu'ils estiment ne pas y avoir été suffisamment associés. Il sera désormais très difficile pour un élu de concevoir son mandat de 5 ou 6 ans comme un simple "droit à décider" délivré par ses électeurs. De plus, les contraintes sociétales sont plus importantes que par le passé et rendent le processus de décision d'autant plus complexe, condamnant d'emblée les solutions trop rapides ou sommaires. Il faut passer désormais par le stade d'un échange approfondi avec la société, sous peine de susciter des oppositions et des rejets coûteux en termes de temps et d'efficacité des décisions prises, allant parfois jusqu'à la remise en cause de celles-ci. Les formes de cette "démocratie permanente" restent à préciser car elle ne doit pas non plus déboucher sur une démocratie de la cacophonie qui conduirait inévitablement à l'inverse d'une vie publique plus ouverte. C'est bien *via* les formes organisées de la société qu'il convient de rechercher un équilibre entre les nécessités du choix et de la décision, et la préparation de cette décision : celle-ci doit être le temps d'un travail commun entre élus et acteurs sociétaux sur la problématique posée, et les solutions qui pourraient lui être apportées.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Animateur :

Yves LAUVERGEAT, *Vice-Président du CESER*
(Ligue de l'enseignement région Centre)

Membres du groupe de travail :

Alain BARRIAUD (CGT)

Jean-Pierre BARNAGAUD (Nature Centre)

Alain BRUNAUD (CCIR)

Eric CHEVÉE (CPME)

Pierre CHEZALVIEL (MEDEF)

Guy JANVROT (Nature Centre)

Cathy LAFOSSE (CFDT)

Jean-Paul VINCENT (FO)

AUDITIONS ET REMERCIEMENTS

Charles FOURNIER, Vice-Président de la Région Centre-Val de Loire

François ROBIN, Président du Conseil de développement du Pays du Castelroussin

Pierre RIAUTÉ, Président du Conseil de développement du Pays de Valençay

Michel FOUASSIER, Président du Conseil de développement du Pays d'Issoudun

Astrid JACQUES, Présidente du Conseil de développement Loire Nature

Claude CHANAL, Président de l'A3P (Association pour la Promotion de la Politique des Pays en Région Centre-Val de Loire)

Pierre DUGUET, Chargé de mission à l'A3P

Conseil de développement de l'agglomération Orléans :

Isabelle BARANGER : Vice-Présidente du Conseil de développement

Marie-Claude MOUSSET : représentante de l'association UFC Que Choisir

André OCHMANN : personnalité qualifiée

Alain FERRER : personnalité qualifiée

Pierre-Yves HUMBERT : représentant le Centre des Jeunes Dirigeants d'Entreprise

Fabienne DUPUIS, Directrice de l'Aménagement du territoire au Conseil régional Centre-Val de Loire

ANNEXE



DPEP/2016/070

Monsieur Xavier BEULIN
Président du Conseil Economique Social,
Environnemental de la Région Centre-Val de Loire

Orléans, le 24 juin 2016

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la nouvelle mandature, la Région Centre-Val de Loire souhaite inscrire plus encore l'action régionale dans une démarche renforcée de participation et de progrès démocratique. Le rapport présenté en séance plénière du Conseil régional du 23 juin 2016 a permis de donner le cap de cette ambition et de proposer les premières mesures en la matière.

Dans la poursuite des actions déjà initiées, la Région s'est ainsi engagée à donner une nouvelle dimension participative à son action au travers de quatre axes principaux :

- le développement de territoires de démocratie participative,
- l'amélioration des services publics par la participation citoyenne,
- le renforcement de la participation dans l'élaboration de ses schémas et politiques publiques,
- et l'accompagnement des initiatives citoyennes.

Pour concrétiser ses quatre grandes orientations, la Région lance une concertation multi-acteurs à laquelle elle entend associer pleinement le CESER et au-delà, les citoyens et les acteurs locaux et régionaux.

- C'est dans ce cadre que j'ai le plaisir de saisir votre assemblée, instance essentielle d'expression de la société civile organisée, pour être force de propositions sur : le rôle des corps intermédiaires dans la vie démocratique,
- la participation à la vie démocratique dans les territoires qui pourra notamment intégrer une réflexion sur les conseils de développement ainsi que les conseils de citoyens...
- le progrès démocratique au sein même des organisations que représente le CESER : entreprises, associations...

Au-delà de ces trois thèmes, le CESER pourra bien évidemment se saisir de toute(s) autre(s) question(s) relative(s) au progrès démocratique.

La contribution de votre assemblée est attendue pour février 2017.

L'ensemble des résultats des concertations sera rassemblé au cours du premier semestre 2017, pour dégager collectivement une synthèse des propositions prioritaires pour construire une région participative.

CONSEIL REGIONAL DU CENTRE-VAL DE LOIRE
9, RUE SAINT-PIERRE LENTIN - CS 94117 - 45041 ORLEANS CEDEX 1
Tél : 02 38 70 30 30 - Fax : 02 38 70 31 18 - www.regioncentre-valdeloire.fr

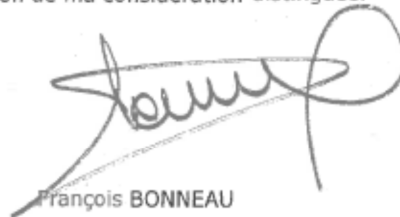
La synthèse fera l'objet d'une présentation publique, en présence des acteurs concertés.

Ce processus permettra de nourrir la réflexion de la Région dans l'optique de soumettre au vote du Conseil régional un rapport lors la deuxième moitié de l'année 2017, dont notamment une charte régionale de la participation.

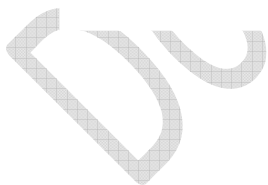
Par ailleurs, le CESER sera associé au comité de suivi de la démarche globale de concertation ainsi qu'à des temps d'échanges avec des experts régionaux et nationaux.

Charles FOURNIER, Vice-président délégué à la Démocratie, aux Initiatives citoyennes, au Développement rural, à la Coopération et à l'Égalité, qui pilote cette démarche aura l'occasion de vous rencontrer très prochainement pour préciser à la fois les contours de cette saisine et pour recueillir vos propositions quant à la méthode à mettre en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



François BONNEAU



Document de travail