

VERS

LA DÉMOCRATIE

PERMANENTE

OCTOBRE 2017



Introduction

Ce document a pour ambition de répondre à une saisine du Président François Bonneau, datant du 24 juin 2016, 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 proposer ce rapport.

Cette étude est volontairement condensée pour aller à l'essentiel, la totalité des contributions étant annexée en complément de ce document.

- 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. La France n'a pas développé une culture de la démocratie participative alors que cette dernière permet de renforcer la démocratie représentative,
- 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 qu'elle ne soit 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.





Les définitions



Le terme de démocratie désigne le régime politique dans lequel les citoyens ont le pouvoir.
Les 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, la séparation des pouvoirs, la consultation régulière des citoyens, la pluralité des partis politiques et l'indépendance de la Justice.

La démocratie représentative est un régime dans lequel la souveraineté politique appartient aux citoyens qui l'exercent par la voie d'élections soit directement, soit indirectement.

Peut-on cependant 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 sur une cause dont il faut de plus en plus tenir compte si l'on veut faire vivre démocratiquement le pays.

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 décisions.

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

Fabienne DUPUIS,

Directrice de l'Aménagement
du Territoire au Conseil régional
Centre-Val de Loire

Conseil de développement
de l'agglomération d'Orléans :

Isabelle BARANGER,

Vice-Présidente du Conseil de développement

Marie-Claude MOUSSET,

Représente 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



Les corps intermédiaires

Les corps intermédiaires 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. Véritables « institutions de l'interaction », c'est bien par leur action et le mouvement qu'ils engendrent que ces corps sont utiles pour effectuer une intermédiation entre le citoyen et l'État.

Les corps intermédiaires de l'État sont les chambres consulaires et les institutions et organismes publics. Pour le CESER, les corps intermédiaires de la société civile organisée sont les organisations d'employeurs, les syndicats de salariés et les associations.

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



Il faut 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 intervention peut être articulée dans un schéma global de concertation publique.

Les corps intermédiaires sont souvent critiqués pour les mêmes raisons que les élus politiques parce qu'ils se coupent de leur base. Rester représentatif dans la durée est un enjeu qui légitime le rôle des corps intermédiaires et garantit l'efficacité qui a prévalu à leur création. 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.

Les corps intermédiaires doivent assurer un renouvellement avec une part plus importante faite aux femmes et aux jeunes générations. Ces corps contribueraient mieux aux concertations et aux débats sur le territoire, si la Région leur conférait une place reconnue, respectée et inscrite dans la durée.



Les lieux

Les CESER, une forme institutionnalisée de démocratie participative

Les CESER sont des assemblées où les corps intermédiaires se côtoient afin de dégager ensemble l'intérêt général tel qu'il est perçu par la société civile organisée.

On peut distinguer trois missions principales :

- élaborer des avis et des préconisations sur les politiques du Conseil régional, mais parfois de l'État en région,
- représenter la société civile au sein d'organismes régionaux, voire supra régionaux (tels que les Comités de bassin),
- informer par l'organisation de colloques, de rencontres, et par l'édition de publications...

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

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 le Préfet de région,
- chaque organisme désigne ensuite son ou ses représentants selon la méthode de son choix dans le respect des principes de parité.

UNE LÉGITIMITÉ SPÉCIFIQUE

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 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



a une légitimité spécifique complémentaire à celle de l'assemblée des élus au suffrage universel issus de partis politiques. Il s'agit 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 ?

DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES

Pour être plus proche du grand public et gagner en efficacité, le CESER devrait laisser une place plus importante à la communication via des rencontres, des colloques, des rendez-vous réguliers avec les médias et l'utilisation des réseaux sociaux.

Les CESER ne doivent pas se cantonner à la seule fonction consultative. Ils doivent définir leurs propres ambitions et missions ainsi que leur rôle d'instance relais entre les élus et la société. Ils ne pourront le faire que s'ils inter-

viennent beaucoup plus en amont, pour participer à la construction d'un projet de mesures ou de politiques, voire pour émettre des propositions qui concourent à la base de politiques régionales.

LA REPRÉSENTATIVITÉ DU CESER, DES AXES DE PROGRÈS

Les interrogations 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 quatre ou cinq membres au plus.

Si la représentativité des CESER est sans doute perfectible, ils n'en sont pas moins la seule forme de représentation de la société civile à l'échelle régionale. Ils sont 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. Le grand intérêt du CESER est d'être une instance faisant le lien entre une classe politique en peine de légitimité 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. Loin de la démocratie d'opinion, les CESER ont également la chance de pouvoir asseoir leur activité sur une vision à long terme.



Les conseils de développement : une chance pour la démocratie permanente

Le CESER Centre-Val de Loire a consacré deux publications aux conseils de développement en 2005. Le CESER leur porte une attention renouvelée car ils s'inscrivent dans une démarche de proximité régulière en lien permanent avec la vie locale. Étroitement liés à leur territoire (Pays, Agglo, communauté de communes...) dans le cadre de la collectivité locale référente (la Région), les conseils de développement sont des lieux de vie démocratique territoriale.

Après étude, le CESER liste quatre facteurs de réflexion et/ou d'amélioration possible de leur fonctionnement.

UN BESOIN DE RECONNAISSANCE

C'est la première évolution demandée par les bénévoles qui animent ces structures. Les élus doivent traduire dans les faits cette aspiration en accompagnant ces instances réflexives au mieux et dans la durée. Par exemple, en consacrant une rubrique ad hoc sur les sites des pays et des agglomérations ainsi que sur le site régional.

Des instances de concertations territoriales pertinentes

Pour pallier ce déficit de reconnaissance, les conseils de développement voudraient être consultés en amont sur de nouveaux projets ou réflexions.

Par ailleurs, les conseils de développement produisent tous des documents de saisine, voire pour certains d'autosaisine, qui se concluent généralement par des propositions. Il serait utile de rechercher les voies et moyens pour que l'ensemble des travaux soient mieux pris en compte.

LA DÉSIGNATION DES MEMBRES

Actuellement, le mode de désignation des membres n'est pas légalement encadré et imposé dans le détail, ce qui nuit parfois à la reconnaissance des conseils de développement.

Quelle représentativité ?

Il est proposé qu'il y ait plusieurs collèges (syndicats, monde économique, associatifs et personnalités qualifiées) ainsi qu'un pourcentage d'habitants représentant un maximum de 25% de l'ensemble, tirés au sort parmi des volontaires, avec un élément de motivation recueilli au préalable sur la raison de leur engagement. Il serait judicieux que tous les membres soient résidents ou travaillent sur le territoire en question. Les exécutifs fixent les modalités de désignation mais, une fois les premiers membres désignés, il paraît logique de laisser l'institution se déterminer quant à ses représentants. Cette émancipation permettrait une plus grande liberté d'action.

UNE MEILLEURE EFFICACITÉ

Un meilleur accès aux informations clés

La logique veut que pour travailler efficacement une information puisse être fournie aux présidents et membres, sur les programmes régionaux et les fonds européens par exemple.

Un minimum de consultations régionales et locales

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 disposer de moyens en relation avec cette perspective (moyens financiers, de formation, d'information et moyens d'animation).

Des temps de formation

Pour se sentir moins isolés, les membres, notamment les nouveaux, doivent bénéficier de formations leur permettant de s'approprier le cadre réglementaire, les compétences des collectivités, les processus...

Un calendrier sur les consultations ou travaux à venir

Les conseils, pour s'organiser, doivent connaître les temps et la nature des consultations (précisant notamment la finalité) à venir dans leurs territoires. Il serait bon qu'un calendrier, très en amont, fixe ces moments démocratiques.

DES MOYENS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Il est évident que la reconnaissance des conseils passe par le niveau des moyens qui leur sont attribués. 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 et qu'une partie de temps/agent de développement leur soit accordée. Un budget doit donc être alloué pour chaque conseil.

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

CESER ET CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT, QUELLES RELATIONS DEMAIN ?

Le CESER initiera une démarche volontariste afin de déterminer dans quelles conditions il serait en mesure 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 une mission d'animation à construire au sein du CESER.

Un état des lieux nécessaire

Avant de prendre toute initiative, un inventaire et un état des lieux des acteurs en présence et des actions menées devront être entrepris.

Créer une cohésion régionale

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 organisation régionale soutenue par le CESER notamment par des rencontres sur le territoire et par une rencontre régionale annuelle. Enfin, sur le site du CESER, une rubrique dédiée aux conseils de développement sera créée.

LE CRJ : QUELS OUTILS À DESTINATION DE LA JEUNESSE POUR FAVORISER L'EXPRESSION DÉMOCRATIQUE ?

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 de la jeunesse. 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 ne devraient-elles pas être mises en place ?

La seconde tient au fait qu'une grande partie des personnes composant le CRJ sont majeures donc en capacité de voter, d'être élues ou membres du CESER.

Tant que le CRJ demeure, et en attendant une reconfiguration de la présence de la jeunesse dans les instances actuelles, plusieurs considérations doivent guider le fonctionnement du CESER :

- il semblerait utile de s'appuyer sur les représentations locales car le traitement régional est trop éloigné des territoires,
- les CESER doivent 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,

- 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.

L'AGENDA 21

L'Agenda 21 régional s'est mis en place dans la dynamique de la création de la charte du développement durable de la Région en 2003. Le Conseil régional choisit à l'époque de créer son Agenda 21 pour ses propres politiques. 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 forme de soirées avec une forte fréquentation et de nombreuses propositions. Un panel d'habitants créait un lien direct permanent auprès des citoyens.

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. Le citoyen y trouve son compte lorsque l'analyse est globale et intègre l'avenir de l'espèce humaine et de la planète. Tel était l'objet des Agendas 21. Cet esprit doit continuer à inspirer les décisions d'aujourd'hui et de demain.



LES AUTRES FORMES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : EXEMPLES DE FORMES EXISTANTES

FORUMS PARTICIPATIFS

Les forums participatifs, du type de ceux organisés par la Région, par thème ou bassin de vie, en amont des processus de planification, ont le mérite de recenser assez largement les positions, attentes et propositions des participants. Ces outils ont cependant leur limite en matière de représentativité dans la mesure où ils ne garantissent pas la participation des acteurs les plus pertinents. Par ailleurs, réalisés de façon ponctuelle et sur un temps court, ils se prêtent mal à la maturation des postures et à la recherche de compromis. Ils ne peuvent en aucun cas, à eux seuls, permettre d'établir des diagnostics, de hiérarchiser des enjeux ou d'éclairer sur des priorités. Les leçons devront être tirées des expériences en cours de « démocratie permanente », déconnectées des corps intermédiaires et des conseils de développement, qui risquent de se heurter aux mêmes limites.

LE BUDGET PARTICIPATIF

Le budget participatif est un des outils emblématiques de la démocratie participative. Ce dispositif permet à des citoyens, non élus, d'être associés à la définition des finances publiques. C'est un outil puissant s'il s'inscrit dans la durée.



LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

Cette autorité administrative a pour mission de donner la parole au public lors de l'élaboration des grands projets d'aménagement. Pour que la CNDP puisse exercer réellement sa mission, il faudrait sortir du schéma pour ou contre une solution venue d'« en haut » en se penchant sur 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 s'écouteraient dans un débat dépassionné et un second temps qui aurait pour objet de dégager le meilleur compromis possible évitant bien des recours et des contestations, véritables sources de retard.

Sur le modèle de la CNDP, le CESER propose de mettre en place une Commission régionale du débat public.

L'ORDONNANCE DU 3 AOÛT 2016

Elle porte sur la « démocratie environnementale » et contient quatre points importants :

- un droit d'initiative citoyenne,
- 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.

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. Ces consultations trouvent leur limite dans la participation de la population, qui reste très réduite, ne serait-ce qu'en raison de la technicité des sujets.

LES RÉFÉRENDUMS D'INITIATIVE POPULAIRE

Ce type de référendum n'existe pas constitutionnellement en France, contrairement à d'autres 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 CONFÉRENCES ET JURYS CITOYENS

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 de 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.

LE TIRAGE AU SORT

L'exemple récent connu est celui de l'Islande, qui a tiré au sort une assemblée de 1 000 personnes pour préparer une nouvelle constitution (2009).

LES COMITÉS DE QUARTIER



Ces associations d'habitants jouent le rôle de porte-parole de la population auprès des élus locaux. Ces comités constituent une forme intéressante de démocratie participative locale à condition qu'ils se réunissent régulièrement pour permettre l'acculturation du groupe et sa bonne appropriation des sujets.

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.



LES CIVIC TECH

Quelques exemples :

- plateformes de pétition Avaaz ou Change.org,
- décrypteurs de l'action publique : sites Nosdéputés.fr ou lafabriquedelaloi.fr,
- plateformes collaboratives : Politizr ou Stig,
- certaines communes ont mis en place des plateformes collaboratives élus/citoyens prévoyant de la formation. On y note plus de participation que dans un référendum classique.

Cette liste d'exemples n'a aucun caractère exhaustif car les Civic Techs émergent de partout et montrent qu'il existe bien une attente de réforme des modes démocratiques. 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 ?



Pour une meilleure concertation



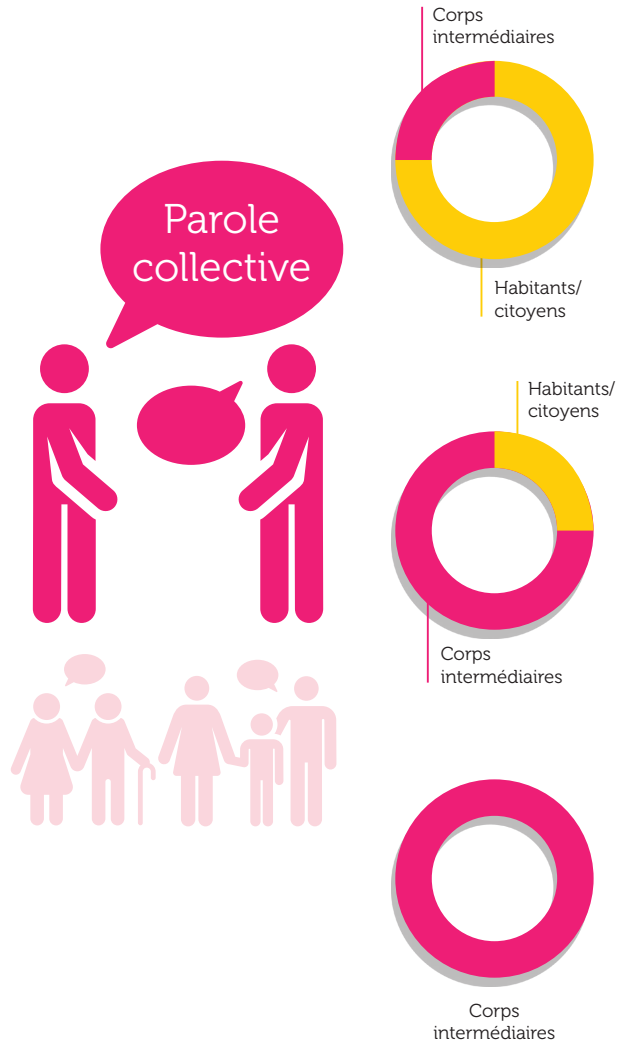
Intérêt individuel

Intérêts particuliers



HABITANT(E),
CITOYEN(NE),
EXPRESSIONS DES BESOINS
ET DES ENVIES

Intérêts catégoriels



Réseaux sociaux, in

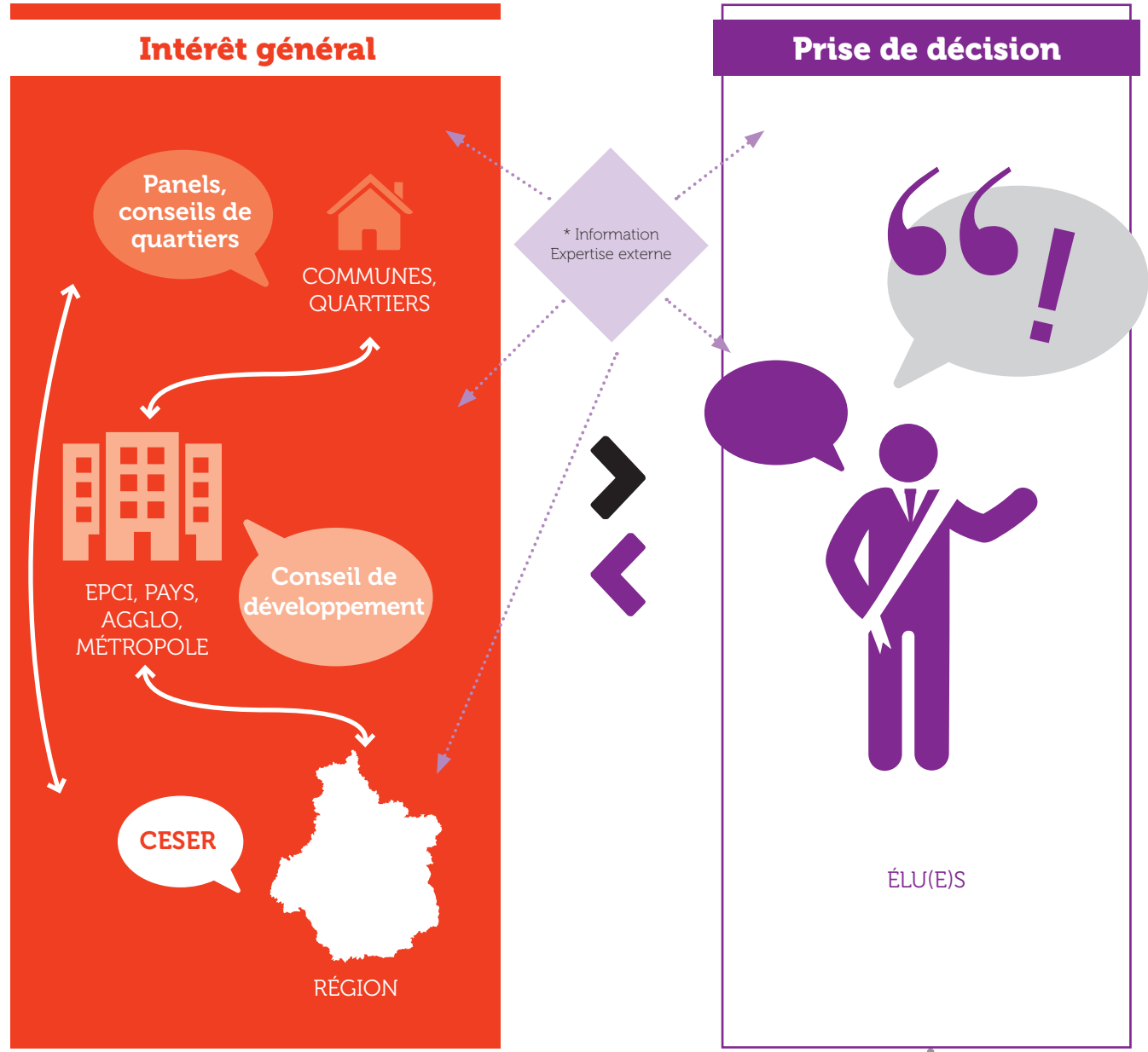
- Consultation
- Contribution



Le CESER prend acte de l'existence de relations directes entre les élus et les habitants via internet, les réseaux sociaux ou des forums mais cela ne correspond pas à une parole collective construite



1 régionale : proposition du CESER



...x, internet, forums



* Exemples : auditions, consultants, etc...
 Corps intermédiaires : pour le CESER, il s'agit des syndicats d'employeurs, de salariés et des associations



Les processus

Un processus de démocratie participative qui ne s'improvise pas

La mise en œuvre d'un processus de démocratie participative ne s'improvise pas. Elle doit, pour être partagée et constructive, respecter des « passages obligés », sorte d'étapes incontournables : 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.

Deux démarches possibles :

Le plus souvent,

c'est le pouvoir politique qui est à l'initiative de l'engagement d'un processus de démocratie.

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. 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.

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). 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. Les nouveaux moyens de communication permettent d'organiser des démarches de concertation (pétitions, référendum d'initiative populaire, Civic Tech). En pratique, on l'observe encore rarement.

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

UN CAHIER DES CHARGES ET DE LA MÉTHODE DOIT PRÉCISER À L'ENSEMBLE DES PARTICIPANTS :



- 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, environnementales, sociales),
- les risques (nuisances potentielles, éphémères ou durables),
- les délais attendus car toute démarche est conditionnée au temps nécessaire à 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, écologie, social, environnemental, recours juridiques...),
- l'évolution du nombre de participants intervenant sur le sujet au cours des projets.



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.



La prise de connaissance ? 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 participa-

tive en raison du changement de paradigme que celui-ci implique souvent. 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.



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.

L'évaluation, un outil au service de l'efficacité des politiques publiques



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 aux 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.

Quel rôle du CESER demain ?

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 pourrait, au côté et au bénéfice de la Région, contribuer utilement à développer une culture partagée des politiques publiques, dans le respect des principes évoqués.





Conclusion - Préconisations

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 doivent être étudiés et adaptés à leurs missions.

LE TANDEM CESER-CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT : UNE CHANCE POUR LA RÉGION

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.

UNE CONCERTATION EN AMONT : UNE PLUS-VALUE POUR LA DÉCISION POLITIQUE

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). 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 inmanquablement 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.

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.