

## Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique

Désireux de développer « la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale », le Président du Conseil régional a saisi le CESER en lui demandant de réaliser un état des lieux des initiatives existantes, d'identifier les bonnes pratiques et de réfléchir à leur transposabilité à l'échelon régional.

Après avoir rencontré de nombreux acteurs engagés dans des démarches participatives, en Bretagne et ailleurs, le CESER livre ses conclusions.



Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne

Catherine LONDEUR et Bernard LAURANS



Avec ce rapport, le CESER s'autorise un titre long. Et pour cause : chaque mot compte et l'on prendra soin de s'y attarder pour bien comprendre le propos. Le CESER entend ici la participation citoyenne comme un ensemble de pratiques très diverses de participation des citoyen·nes, des usager·ères, des habitant·es, des parties prenantes et de la société civile organisée à l'action publique et à la vie démocratique.

Le CESER ne travaille pas sur toutes les formes de participation, mais sur les initiatives qui ont un lien à la décision publique. Il part du principe qu'il ne peut y avoir de démarche sincère d'association des citoyen·nes que si leur parole est suscitée et prise en compte jusqu'à la décision, dans l'objectif de travailler ensemble à l'amélioration des politiques publiques et du fonctionnement démocratique.

## Les spécificités de l'échelle régionale

Les démarches de participation telles que celles que le CESER a répertoriées peuvent s'adapter à de nombreux objectifs et à des échelles très variées. Néanmoins, pour envisager leur pertinence à l'échelle régionale, il est important d'avoir en mémoire ses spécificités :

- la Région est depuis son origine la seule collectivité constituée de deux assemblées : le Conseil régional, assemblée délibérante et le CESER, composé de la société civile organisée dont le rôle est consultatif ;
- le Conseil régional de Bretagne a mis en place un certain nombre d'instances pérennes ou de dispositifs ponctuels de participation : assemblées consultatives (Conseil régional des jeunes et Conseil culturel), laboratoire d'innovation publique, financement des Conseils de développement, démarches de concertation, procédures de débat public sous l'égide de la CNDP, etc. ;
- il existe en Bretagne un terreau favorable à la participation, avec une culture du dialogue et de la coopération, ainsi qu'un réseau associatif dense ;
- il demeure aussi des fragilités, liées notamment aux inégalités sociales et territoriales et aux difficultés d'accès au numérique.



## I Les conditions de réussite de la participation

S'il est un enseignement qui est transposable du local au régional, c'est bien celui des conditions de réussite des démarches participatives.

Ce sont d'abord des prérequis essentiels, à commencer par la transparence et la sincérité. L'objectif d'une démarche de participation citoyenne ne doit pas être de mieux faire accepter un projet, mais bien de questionner collectivement son opportunité au regard de l'intérêt général et de l'améliorer. Son objet doit être suffisamment ambitieux, avec des implications politiques, et ne saurait se restreindre à des considérations mineures ou d'ordre cosmétique. Pour cela, la démarche de participation citoyenne doit intervenir le plus en amont possible et prendre en compte toutes les formes d'expression citoyennes, y compris celles qui seraient formulées en dehors du cadre.

L'essentiel des conditions de réussite tient ensuite en un ensemble de « règles du jeu », qui doivent absolument être respectées :

- expliciter et rendre publiques les règles dès le début : l'objectif, le lien à la prise de décision (consultation, co-construction et/ou co-décision), ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, les contraintes et le calendrier ;

- mettre à disposition des informations claires, pluralistes et transparentes, permettant de se forger une opinion et d'être en capacité de participer ;
- accepter et expliciter les dissensus, s'engager à rendre possible et à légitimer l'expression de toutes et tous, notamment par la qualité de l'animation, sa bienveillance et l'éventail des modes d'expression acceptés ;
- s'engager à rendre compte de la manière dont les avis des citoyen-nés ont été pris en compte, décrire et justifier les arbitrages politiques finalement opérés, les effets constatables de la participation citoyenne sur l'action publique, rendre public le suivi des propositions citoyennes jusqu'à leur réalisation et leur évaluation ;
- évaluer les démarches de participation citoyenne afin de tirer des enseignements de l'expérimentation puis proposer des pistes d'amélioration pour les initiatives suivantes. L'évaluation constitue un garde-fou contre la participation citoyenne insincère (*democratic washing*).



© Philippe Erard

## I Les préconisations à l'attention du Conseil régional

### ➤ Construire collectivement une charte régionale de la participation citoyenne

Une charte permet d'affirmer les engagements des signataires autour d'une définition et d'une vision partagée, de préciser les formes et instances

de la participation à l'échelle régionale et leur articulation. Première étape nécessaire, mais non suffisante, cette charte devra être effective et vivre dans le temps. Le CESER recommande pour cela d'en faire des bilans et révisions réguliers associant les différentes parties prenantes.

### ➤ Soutenir la participation citoyenne à tous les échelons

Le CESER propose au Conseil régional de commencer par faire connaître et valoriser les dispositifs de participation existants, quelle que soit leur échelle territoriale. Il s'agirait par exemple de créer une plateforme en ligne où chaque collectivité organisatrice d'une démarche participative pourrait la faire connaître. Les citoyen-nés y trouveraient une vision d'ensemble des possibilités d'engagement.

Cet « observatoire » encouragerait par ailleurs la mise en réseau des acteurs de la participation en Bretagne. Le Conseil régional peut aussi soutenir directement des initiatives locales (appui méthodologique ou financier aux projets ou aux structures qui les accompagnent).

### ➤ Instaurer un dispositif d'interpellation citoyenne

La Région serait chargée d'organiser le recueil, le traitement et le suivi des pétitions. Une coopération entre tous les échelons de l'action publique permettrait de diriger les interpellations vers les collectivités les plus à même de prendre en compte les préoccupations citoyennes. Le CESER pourrait éclairer le Conseil régional sur les enjeux des pétitions reçues et formuler des analyses ou propositions complémentaires.

### ➤ Développer des démarches participatives ad hoc

L'observation de terrain a montré une très grande diversité des dispositifs, signe d'une vitalité démocratique qui doit perdurer. Par conséquent, le CESER n'est pas favorable à la création d'une nouvelle chambre citoyenne pérenne, qui a pu un temps être évoquée. Chaque projet appelle des modalités de participation spécifiques et adaptées. Instituer un nouvel organe laisserait penser qu'il pourrait devenir le lieu unique de la participation citoyenne régionale, réservé aux seules personnes choisies ou tirées au sort pour y participer.

Le CESER estime au contraire indispensables la permanence et la multiplicité de voies d'expression ouvertes à toutes et tous et en particulier aux personnes dites « éloignées ». Pour ce faire, il recommande d'adopter une posture « d'aller vers » et non de « faire venir », dans des dispositifs temporaires adaptés aux enjeux et aux projets. Le CESER propose ainsi que le Conseil régional développe et consolide un panel d'outils de participation mobilisables, ce qui impliquera

de se doter des moyens humains et financiers pour les faire vivre, les évaluer et les améliorer en continu. Des complémentarités seront à imaginer collectivement avec les instances consultatives régionales existantes.



© Interplaz EUROPE DIRECT Lille Métropole

### ➤ Expérimenter la co-décision d'un budget participatif régional

Le Conseil régional des jeunes devrait prochainement lancer le budget participatif des lycées en Bretagne. La Région expérimentera ainsi pour la première fois cette forme d'association des citoyen-nés aux politiques publiques et pourra, sur cette base, penser le déploiement d'un budget participatif régional ouvert aux citoyen-nés, organisations et collectivités.

### ➤ Créer un service de la participation citoyenne

La participation citoyenne exige des prérequis et le respect de règles du jeu, qui appellent un engagement politique, mais aussi une solide expertise technique. Si la Région souhaite s'engager dans son développement, il est essentiel qu'elle développe ses compétences internes en matière d'ingénierie de la participation et qu'elle se dote d'un service dédié. Ce service pourra acculturer et former les autres services et les élu-es, soutenir la coopération avec les autres acteurs publics engagés pour développer la participation, accompagner la Région (dans le traitement des interpellations citoyennes, la mise en place de démarches participatives, l'organisation des budgets participatifs) et pourra contribuer au suivi et à l'évaluation des dispositifs déployés. Il sera pertinent de réfléchir à une mutualisation de ce service avec le CESER dans le cadre de sa dynamique d'ouverture plus large aux citoyen-nés.

## Les perspectives d'évolution du CESER

En complément aux préconisations adressées au Conseil régional, le CESER propose plusieurs évolutions de son propre fonctionnement pour aller plus loin dans la participation citoyenne, qui pourront être mises en œuvre si les moyens lui en sont donnés.

Pour commencer, il pourra renforcer son rôle de relais des préoccupations citoyennes, aujourd'hui insuffisamment connu et entendu, à la fois par les actions « hors les murs », au plus près des personnes et des territoires, mais aussi par une valorisation plus importante de ce rôle « d'observatoire » de la société.

À l'image de ce que le CESE et plusieurs CESER ont déjà expérimenté, le CESER pourra aussi ouvrir une possibilité de saisine citoyenne.

Au-delà des auditions et des enquêtes de terrain, qu'il pratique au quotidien, le CESER souhaite par ailleurs développer l'association ponctuelle de citoyen·nes à ses travaux. Conscient que cela nécessite une ingénierie ainsi qu'une mobilisation importantes et face à un potentiel risque déceptif, il propose de commencer par des expérimentations à certaines étapes de ses travaux et sur certains sujets. Il propose par ailleurs de se doter d'une capacité de consultation numérique par la plateforme participative régionale l'Atelier breton.

Enfin, le CESER s'engage à approfondir les coopérations et partenariats engagés avec d'autres instances consultatives, à différentes échelles, en vue de renforcer la complémentarité entre des dispositifs pérennes et des dispositifs *ad hoc* mis au service de la démocratie régionale.



## Pour aller plus loin

Au terme de ce travail centré sur la participation citoyenne à la décision publique, le CESER réaffirme que la mise en œuvre de démarches participatives répond, à certaines conditions, à un impératif démocratique et peut être à même d'améliorer les politiques publiques. Mais ce ne peut pas être la réponse unique à l'abstention ou à l'éloignement entre décideur·es et citoyen·nes, constats qui à l'origine avaient suscité la saisine du Président du Conseil régional.

Ces questions nécessitent une réflexion beaucoup plus large sur les modes d'engagement (l'abstention n'est pas synonyme d'un désintérêt pour la chose publique) ; sur les enjeux de construction de la citoyenneté dans la sphère publique comme dans la sphère privée à travers l'information et l'éducation ; sur les raisons de l'exclusion d'une partie de la population (en particulier les personnes en situation de pauvreté et de précarité) ; sur l'aggravation des inégalités socio-économiques, qui s'était déjà fortement exprimée lors du mouvement des Gilets Jaunes, sans trouver de réponse ; sur les enjeux d'éthique et de transparence de l'action publique. Ces questions ne sont pas spécifiques à la Bretagne mais elles doivent être appréhendées de toute urgence, à tous les niveaux.

### RAPPORTEURS

Catherine LONEUX et Bernard LAURANS

### CONTACT

Fanny TARTARIN, directrice

fanny.tartarin@ceser.bretagne.bzh



# CESER

Conseil économique, social  
et environnemental régional

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande.

7 rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex  
T. 02 99 87 18 75 - contact@ceser.bretagne.bzh

🐦 twitter.com/ceserbretagne - ceser.bretagne.bzh