



Avril 2023

Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne

Rapporteur·e·s

Catherine LONEUX et Bernard LAURANS



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) est un acteur essentiel de la démocratie participative. Il est composé d'hommes et de femmes issus d'horizons divers, qui représentent tous les courants de la société civile organisée et se réunissent pour débattre et construire.

Par sa composition pluraliste et ses méthodes de travail participatives, le CESER émet des propositions originales en prise directe avec les préoccupations des citoyens et des citoyennes. Instance consultative, il est un partenaire des élus régionaux et un outil d'aide à la décision politique. Ses avis et travaux éclairent et enrichissent l'élaboration des politiques publiques.

Les avis et travaux du CESER sont publics, disponibles en ligne et largement diffusés sous différentes formes. Ils peuvent faire l'objet d'une présentation publique par les rapporteurs, sur demande adressée au Président du CESER.

Pour mieux connaître le CESER et suivre son actualité, consultez le site ceser.bretagne.bzh.

Ce rapport a été présenté par les rapporteur·es devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière extraordinaire le 17 avril 2023. Les interventions en séance des membres du CESER sont intégrées en fin de rapport.



Avant-propos

La démocratie est une construction sur le temps long, un idéal autant qu'un régime politique, une œuvre collective toujours inachevée. Elle repose en France sur l'élection régulière de représentant·es, légitimé·es par le vote et qui agissent au nom du peuple dans l'intérêt général. Ce fonctionnement montre certaines limites depuis de nombreuses années et on assiste à un éloignement entre les citoyen·nes et les institutions, y compris dans les urnes par une abstention de plus en plus forte. Ce constat vaut à tous les échelons de l'action publique.

C'est dans ce contexte que le Président du Conseil régional de Bretagne a saisi le CESER pour réfléchir à une meilleure association des citoyen·nes à l'action publique. Le bureau du CESER, constitué en groupe *ad hoc* pour l'occasion, s'est chargé de répondre à cette demande.

Notre premier travail a consisté en un large tour d'horizon des démarches de participation citoyenne déjà engagées, ce qui nous a amené·es aux Rencontres européennes de la participation citoyenne, au Conseil économique, social et environnemental (CESE), en Occitanie, en Centre-Val de Loire, à Grenoble, et très largement en Bretagne où de nombreuses collectivités et organisations ont expérimenté et mené à leur terme des processus participatifs. L'analyse de ces expériences très diverses nous a permis de dégager ce que sont les conditions pour développer des démarches de qualité en Bretagne, qui reposent essentiellement sur l'engagement des élu·es et des acteurs d'une part, et par le respect de certains principes dans la conduite des projets d'autre part.

Après plusieurs mois de travail, nous avons la conviction qu'il existe des voies et moyens en Bretagne pour déployer et faire vivre dans la durée des démarches de participation citoyenne, qui renforceront les interactions entre les élu·es et les citoyen·nes. Il faudra passer par des phases expérimentales, associer les autres collectivités territoriales, travailler avec la société civile organisée. Le CESER, en tant que deuxième assemblée régionale, aura un rôle à jouer aux côtés du Conseil régional comme dans la mise en œuvre de nouvelles pratiques pour mieux associer les citoyen·nes à nos travaux. La mobilisation des Conseils de développement sera un relais important sur les territoires.

Ce travail a été rendu possible par un engagement collectif et nous tenons à remercier l'ensemble des personnes rencontrées qui nous ont permis de nous approprier ce sujet sensible, porteur d'avenir et qui nous ont guidé·es dans notre réflexion. Nous remercions les membres du groupe de travail représentant les différents courants de la société civile organisée, dont nous saluons le travail important de recueil d'expériences sur le terrain et qui par leur engagement et leur exigence ont fortement contribué à la réalisation de cette étude. Nous remercions enfin Anne-Marie Mathieux, assistante de direction, pour son appui, et Harmonie Perrault, chargée de mission dont nous saluons l'immense travail, pour nous avoir apporté ses connaissances et tenu la plume de cette étude très complète et précise.

Les rapporteur·es : Catherine LONEUX et Bernard LAURANS

Membres du groupe de travail :

Patrick CARÉ	Président du CESER
Marie-Christine CARPENTIER	Union régionale interfédérale des œuvres privées, sanitaires et sociales (URIOPSS)
Annie COTTIER	CFTC Bretagne
Stéphane CRÉACH	CGT Bretagne
Marie-Pascale DELEUME	Eau et rivières de Bretagne
Séverine DUDOT	CCI de région Bretagne
Bernard GAILLARD	Personnalité qualifiée
Annie GUILLERME	Fédération régionale des Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FR-CIDFF)
Chantal JOUNEAUX	CFDT Bretagne
Laurent KERLIR	Chambre régionale d'agriculture de Bretagne
Karim KHAN	Par accord entre l'Union nationale des associations de tourisme (UNAT) Bretagne et l'Union bretonne de l'hôtellerie de plein air (UBHPA), l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), les entreprises du voyage (Syndicat national des agents de voyage), la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) Bretagne, la Fédération du voyage réceptif en Bretagne (FVRB) et l'Union bretonne des gîtes de France
Bernard LAURANS	Par accord entre les représentations régionales de la Société nationale des chemins de fer (SNCF), de SNCF Réseau, d'Électricité de France (EDF), d'ENEDIS, de Réseau de transport d'électricité (RTE), d'ENGIE et de La Poste
Brigitte LE CORNET	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de Bretagne
Marie-Christine LE GAL	Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne
Philippe LE ROUX	Union des entreprises de proximité (U2P) de Bretagne
Catherine LONEUX	CFDT Bretagne
Marie-Martine LIPS	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS)
Catherine MAILLARD	CFE-CGC Bretagne
Yannick MORIN	Comité régional olympique et sportif (CROS)
Patrice RABINE	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC)
David RIOU	CFDT Bretagne
Gaëlle URVOAS	CGT Bretagne
Martial WESLY	Comité régional de la fédération bancaire française

Accompagnement technique :

Harmonie PERRAULT, chargée de mission participation citoyenne
Anne-Marie MATHIEUX, assistante de direction

L'essentiel

Synthèse du rapport

Le Président du Conseil régional a saisi le CESER de Bretagne simultanément sur deux sujets, présentés comme « *deux enjeux démocratiques majeurs* » : la mesure de « *la qualité et la durabilité* » du développement de la Bretagne et « **la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale** », objet de ce rapport.

Les questions qui nous ont été posées sur ce deuxième sujet étaient nombreuses, et bien plus vastes que le seul sujet de la participation citoyenne, interrogeant plus largement l'éloignement entre les représentant·es et les citoyen·nes et la confiance dans le système politique. Le contexte social et politique que nous traversons n'est pas celui de l'apaisement ou d'une confiance retrouvée. La contestation qui s'exprime autour du mouvement social contre la réforme des retraites, et avant lui au sein du mouvement des Gilets Jaunes¹, montrent toute l'acuité du débat ancien **sur la place des citoyen·nes et des corps intermédiaires en démocratie**, l'écoute et la prise en compte de leur parole dans la manière dont se construit l'action publique.

C'est donc à dessein que le CESER propose de travailler précisément sur **la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne**, partant du principe qu'il ne peut y avoir de démarche sincère d'association des citoyen·nes que si leur parole est suscitée, entendue et prise en compte **jusqu'à la décision**, et ce dans l'objectif de travailler ensemble à l'amélioration des politiques publiques.

1. Participation citoyenne : de quoi parle-t-on ?

La démocratie est un régime politique reposant sur la souveraineté du peuple. Celle-ci s'exerce selon des modalités différentes et complémentaires. C'est pourquoi nous n'opposons pas la démocratie représentative et la démocratie participative, et préférons à cette dernière l'expression de participation citoyenne.

Nous entendons 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. Son ambition est d'améliorer le fonctionnement démocratique et la qualité des décisions publiques en les prenant avec les premières personnes concernées, citoyen·nes et organisations de la société civile.

¹ Sur le quel le CESER s'est déjà exprimé dans le rapport « *(Re)faire société* », mars 2019.

Le développement des pratiques participatives constitue une mutation relativement récente des processus de décision publique. Il est de nature à faire évoluer assez sensiblement le fonctionnement institutionnel. Cette nouvelle posture passe en effet par la reconnaissance de la capacité de toutes et tous à se saisir de sujets politiques et d'être dépositaires de **savoirs et d'attentes citoyennes utiles à la décision publique**. Une conception plus participative et délibérative de la démocratie implique de considérer les citoyen·nes comme des membres actifs du corps social, fondamentalement légitimes **à penser l'intérêt général**.

1.1. Le cadre légal de la participation citoyenne, entre institutionnalisation et régression

Le droit de la participation citoyenne à l'action publique est inscrit dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) : « **La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation** ». La Charte de l'environnement (2004), à valeur constitutionnelle, affirme également **le droit de toute personne d'accéder aux informations et de participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement**. De fait, le cadre légal de la participation est particulièrement développé en matière d'environnement et d'urbanisme en réaction à des mouvements citoyens. La loi Bouchardeau (1983) démocratise **les enquêtes publiques** et la loi Barnier (1995) fonde **l'obligation d'impliquer les citoyen·nes** dans l'élaboration de projets d'aménagement et d'équipement à impact environnemental et sociétal, et crée la **Commission nationale du débat public (CNDP)**.

Paradoxalement, l'extension du droit de la participation et la multiplication des démarches participatives ne se sont que peu accompagnées d'une plus grande capacité d'influence des citoyen·nes sur la prise de décision. Plus encore, nous constatons des régressions récentes du droit de participation citoyenne notamment en matière de projets à impact environnemental. La loi d'accélération et de simplification de l'action publique dite « loi ASAP » (2020) est l'un des signaux de cette régression, en ce qu'elle ouvre la possibilité de dérogations à l'enquête publique et amoindrit les obligations de consultation.

1.2. Une très grande diversité des formes et des dispositifs de participation citoyenne

Il existe deux formes complémentaires de participation citoyenne à la vie démocratique :

- **la participation citoyenne horizontale et/ou ascendante** : elle naît à l'initiative de citoyen·nes, est dirigée vers la société en général ou spécifiquement vers les institutions, et exprime des idées ou revendications pour influencer des enjeux sociétaux et politiques ;
- **la participation citoyenne institutionnalisée descendante** : l'expression des citoyen·nes est ici définie et encadrée par une institution (ou une organisation).

Nous nous intéresserons ici aux formes et dispositifs de participation citoyenne **qui sont en lien avec l'action publique**. L'ambition des démarches participatives d'initiative

institutionnelle peut être graduée selon une échelle des niveaux de la participation, inspirée des échelles proposées successivement par Arnstein (1971) et Hart (1992) :

<i>Degré d'implication et de lien à la prise de décision</i>	<i>Description</i>
1 - Information (non participation)	L'institution informe les habitant-es. <i>Exemple : réunions d'information</i>
2 - Consultation	L'institution recueille les avis des habitant-es. <i>Exemple : sondages, consultations en ligne</i>
3 - Co-construction	Les habitant-es participent à la création d'un projet ou d'une politique publique. <i>Exemple : ateliers pour élaborer des projets</i>
4 - Co-décision	Les habitant-es décident avec l'institution. <i>Exemple : budgets participatifs</i>

Le terme de **concertation**, fréquemment utilisé, est entendu ici comme un format délibératif de participation. Il ne s'agit pas d'un recueil d'avis juxtaposés mais d'un processus de confrontation des avis et des vécus des participant-es et d'une volonté de mise en convergence de ces avis. Une concertation peut être consultative autant que co-décisionnelle.

L'atteinte du niveau de **co-décision** est évidemment le plus souhaitable dans les démarches de participation. Cependant, il est aussi possible que d'autres modes de participation soient plus adaptés à certains projets ou à différentes phases d'une démarche participative plus globale. Ainsi, **aucun niveau n'est meilleur qu'un autre dans l'absolu**, chacun peut trouver sa pertinence ; nous verrons plus tard qu'il est fondamental de bien clarifier le niveau de lien à la prise de décision dès le début des démarches.

Nous souhaitons également attirer l'attention sur **les formes « tronquées » ou insincères de participation**, que l'on peut retrouver à chacun des niveaux :

1 - Participation symbolique ou cosmétique	Le projet n'est ouvert à la participation que sur certains de ses volets, les moins ambitieux ou les moins intéressants. Les citoyen-nes ne peuvent pas s'exprimer sur l'opportunité même du projet. On crée ainsi une fausse impression de participation, délibérément ou non.
2 - Manipulation	Les citoyen-nes sont invité-es à participer au projet mais n'ont aucune influence réelle sur les décisions et les résultats. Leur présence est principalement utilisée à d'autres fins : faire croire à une démarche participative, présenter un projet ou une institution sous un jour favorable, obtenir des fonds supplémentaires de la part des organismes qui soutiennent la participation, etc.

Il existe de très nombreux dispositifs participatifs d'initiative institutionnelle destinés à faciliter l'expression des citoyen-nes. Il peut s'agir :

- **d'assemblées permanentes**, généralement intégrées dans le fonctionnement quotidien des institutions, et de ce fait moins spontanément connues comme voies de participation citoyenne. Certaines sont instituées par le cadre légal (CESER, conseils de développement, conseils de quartier, etc.), d'autres sont mises en place par

volonté politique (Conseil régional des jeunes de Bretagne, Conseil culturel de Bretagne, etc.) ;

- **de dispositifs *ad hoc***, destinés à solliciter la participation du grand public ou d'une population ciblée, de manière ponctuelle, sur un projet précis, sous des formes très diverses et avec différents degrés de participation à la décision publique.

Les dispositifs participatifs peuvent être **délibératifs** ; ils reposent alors sur l'organisation d'échanges entre des participant·es aux profils diversifiés, afin de croiser leurs regards et d'aboutir à une réflexion collective pluraliste de qualité.

L'émergence des **technologies civiques** (*civic techs*) a constitué un tournant important dans les formes de participation citoyenne, en permettant de participer plus facilement et plus directement, mais aussi en générant des risques d'exclusion d'une partie de la population.

2. La participation citoyenne en Bretagne : des réalités plurielles

Nous avons choisi d'analyser la réalité de la participation citoyenne en Bretagne à partir du terrain. Notre enquête nous a mené·es hors du CESER, auprès d'une variété d'autres acteurs engagés dans des démarches participatives (élu·es, agent·es, organisations, citoyen·nes et professionnel·les, etc.), à différents échelons de l'action publique et sur des territoires aux caractéristiques socio-géographiques différentes.

Il résulte de cette enquête le constat d'une **très grande diversité des dispositifs de participation citoyenne**, dans leurs finalités, leurs origines, leurs modalités, et leurs résultats. Nous les présentons dans le rapport **en fonction de leurs finalités**, pour une raison précise : les outils doivent toujours être interrogés au regard des finalités qu'ils poursuivent afin qu'ils ne deviennent pas des « automatismes aveugles »². Une conception strictement « technique » de la participation peut entraîner une fuite en avant (la multiplication des dispositifs sans réel objectif) et une confusion entre les moyens et les fins, c'est-à-dire une dépolitisation de ce qui est pourtant au cœur de la démocratie : **le débat d'idées en vue de « faire société »**.

2.1. Les finalités des démarches participatives

Au terme de notre enquête, nous retenons cinq grandes finalités de la participation citoyenne, non exclusives les unes des autres :

- **penser l'action publique au plus près du terrain**, et améliorer sa qualité en la pensant avec les premières personnes et/ou organisations concernées. Les exemples sont nombreux : aménagement participatif, co-construction des services publics, suivi et évaluation de l'action publique, recherche participative ;

² Jean-Claude Moisdon, *Commentaire : Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, Gouverner par les instruments*, Sociologie du travail, 2005.

- **éclairer les controverses** sociales, techniques, environnementales, sanitaires ;
- accueillir et prendre en compte **l'interpellation citoyenne** ;
- susciter des **initiatives citoyennes** ;
- **mobiliser et émanciper les publics pouvant être ou se sentir « éloignés »** de la décision publique : personnes victimes de discrimination, personnes en situation de précarité et pauvreté, jeunes...

Nous ne retenons pas la lutte contre l'abstention comme l'une des finalités. La participation citoyenne vise à densifier les interactions entre institutions et citoyen·nes au-delà des grandes échéances électorales, elle ne peut donc avoir pour objectif premier de remobiliser dans les urnes. L'abstention est un phénomène multifactoriel, sur lequel nous proposons quelques réflexions en conclusion de ce travail. Une plus grande participation citoyenne à la décision publique peut être une partie de la réponse, à certaines conditions, mais ne saurait être l'unique solution.

2.2. Les réussites et les risques des démarches participatives

Notre enquête de terrain montre que lorsqu'une démarche participative est bien conduite, elle peut resserrer les liens entre les institutions, les élu·es, les citoyen·nes et les organisations. Les espaces de rencontres et d'échanges sont bénéfiques lorsqu'il y a une écoute réciproque, que les participant·es se sentent utiles, participent à un projet collectif et peuvent peser sur la décision.

Les points communs relevés dans la réussite des démarches participatives sont les suivants :

- l'engagement des élu·es : à travers un portage politique fort, un travail en transversalité et une posture non descendante envers les citoyen·nes ;
- la mise en œuvre de nouvelles pratiques : par l'expérimentation, l'acculturation en interne et la formation, le suivi et l'évaluation des démarches participatives dans le but de les améliorer ;
- l'octroi du temps nécessaire à la construction d'une réflexion collective ;
- des moyens financiers, humains suffisants pour la conduite de processus participatifs ;
- l'animation bienveillante et conviviale ;
- l'ouverture au dissensus.

Cependant, les démarches participatives présentent un grand nombre d'écueils : elles peuvent être **mal conçues** dans leurs modalités (temps, moyens, qualité de l'animation, profils des participant·es, etc.) ; **déceptives**, c'est-à-dire ne respectant pas les engagements pris par l'institution auprès des participant·es au début du processus participatif ; **insincères**, donnant ainsi un sentiment de « *democratic washing* ». Dans toutes ces situations, **elles risquent d'accroître encore l'éloignement entre les citoyen·nes et les institutions.**

3. Penser et mettre en œuvre la participation à l'échelle régionale

Notre enquête de terrain montre la possibilité d'adapter les démarches de participation à de nombreux sujets et à des échelles très variées. Néanmoins, **l'échelle régionale constitue un espace spécifique** : quelles sont les particularités de la participation à cette échelle ? En quoi nos premiers enseignements sont-ils ou non réinterrogés quand on les applique à l'échelle régionale ? Quel est leur degré de « transposabilité » ? Comment le Conseil régional peut-il agir pour soutenir et développer les démarches participatives ?

Il est essentiel de rappeler en préambule que les Régions sont, depuis leur création, les seules collectivités territoriales constituées de deux assemblées : une assemblée délibérante, le Conseil régional, et une assemblée consultative, le CESER qui « concourt, par ses avis, à l'administration de la Région ». La participation de la société civile organisée à l'élaboration des politiques publiques est donc **un fait historique constitutif de la construction des Régions** qui ont pu, par la suite, choisir d'ouvrir plus largement la participation à d'autres publics et à d'autres instances.

Le Conseil régional de Bretagne a mis en place, en application de la loi ou par volontarisme, **un certain nombre d'instances pérennes ou de dispositifs plus ponctuels de participation**. La liste qui suit n'est pas exhaustive, mais elle pose les jalons de ce qui sera une préconisation importante visant à **mieux valoriser tout ce qui existe déjà, avant de créer de nouvelles instances ou de nouveaux dispositifs**. En effet, nous pouvons déjà identifier, à l'échelle régionale :

- le CESER, assemblée consultative prévue par la loi, représentant la société civile organisée, que le Conseil régional sollicite pour avis sur la plupart des politiques régionales, au-delà des seuls avis strictement obligatoires ;
- les assemblées consultatives créées par volonté politique : le Conseil régional des jeunes de Bretagne, composé d'apprenti-es et de lycéen·nes ; le Conseil culturel de Bretagne composé d'acteurs de la société civile organisée ;
- la mise en place conjointe avec l'Etat d'un laboratoire de l'innovation publique élaborant des démarches de design participatif de services publics, le Ti Lab, d'abord sous une forme expérimentale puis prolongée ;
- le financement de Conseils de développement, et la reconnaissance de leur rôle dans la politique territoriale en région ;
- des démarches participatives *ad hoc* déjà expérimentées, par exemple lors de la Breizh Cop avec une diversité d'initiatives et de publics ciblés ;
- des consultations en ligne sur la plateforme régionale de participation l'Atelier breton ;
- des procédures de débat public avec la CNDP sur les grands projets en région ;
- des enquêtes publiques prévues par la loi sur des schémas ou projets d'aménagement (SRADDET, CPER, etc.)

De nombreuses initiatives participatives sont déjà menées à tous les échelons de l'action publique, et certaines caractéristiques sociales, culturelles, politiques de la Bretagne nous

semblent par ailleurs constituer **un terreau favorable** au développement de la participation citoyenne :

- **un tissu associatif dense** et, plus largement, une société civile organisée active au niveau régional ;
- **une culture du dialogue et de la coopération** entre les différents acteurs publics et la société civile organisée avec par exemple la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) bâtie sur l'innovation bretonne du B16, et de nombreuses « conférences régionales » créées au début des années 2000, visant à organiser le dialogue avec l'Etat, les élus locaux, les représentants socioprofessionnels, les scientifiques (conférence régionale de l'énergie, de la mer et du littoral, de l'eau, de la jeunesse, etc.) ;
- **des Conseils de développement** qui maillent le territoire à l'échelle des Pays et des EPCI depuis la loi Voynet de 1999 ;
- **un fait régional** plus prégnant en Bretagne que dans d'autres régions (en particulier dans les grandes régions ayant fusionné en 2015), l'échelon régional renvoyant à une réalité perçue par une partie significative de la population habitant en Bretagne³.

Cependant, nous attirons l'attention sur **quelques fragilités ou points de vigilance** dans la mise en œuvre de processus participatifs en Bretagne :

- les inégalités territoriales (métropoles, villes et milieu rural ; centre et littoral ; territoires disposant de moyens différents) et sociales peuvent entraîner **des dynamiques citoyennes disparates** ;
- certains territoires sont éloignés ou peuvent se sentir éloignés des centres de décision ;
- la persistance de zones blanches, ainsi que les difficultés d'accès aux services numériques (défaut d'équipement, illettrisme) sont des phénomènes qui proscrivent des démarches de participation uniquement en ligne ;
- comme ailleurs, il existe un éloignement entre une partie de la population et les institutions. Il convient donc de redoubler de précautions pour ne pas accroître cet éloignement par des démarches de participation mal menées.

3.1. Les conditions de réussite de la participation à l'échelle régionale

A l'issue de notre travail d'enquête, nous proposons de reprendre ici les enseignements transposables à l'échelle régionale.

³ Romain Pasquier, Tudi Kernalegenn (dir.), *30 ans de démocratie régionale, des régions pour quoi faire ?*, 2018.

3.1.1 S'accorder sur les prérequis d'une démarche participative

La transparence. Elle doit porter sur l'ensemble de la démarche, les modalités de sa mise en œuvre, son lien à la prise de décision (consultation, co-construction et/ou co-décision), ses résultats et son évaluation.

La sincérité. Une démarche de participation citoyenne est menée non pas pour mieux faire accepter un projet, mais pour questionner collectivement son opportunité au regard de l'intérêt général et l'améliorer. La participation doit porter sur un objet suffisamment ambitieux, avec des implications politiques. Un véritable débat démocratique ne peut se contenter de porter uniquement sur des considérations mineures ou d'ordre cosmétique. Pour cela, la démarche de participation citoyenne doit intervenir le plus en amont possible, l'état d'avancement du projet devant encore permettre une réelle intégration des propositions des participant-es. **Le rendu compte est un marqueur essentiel de la sincérité des démarches de participation.**

La complémentarité. La diversité des savoirs et expertises (politiques, scientifiques, citoyens) et leur complémentarité dans l'élaboration de l'action publique doivent être reconnues. Il est nécessaire d'admettre la légitimité de l'expression des citoyen·nes et avoir confiance en leur capacité de s'approprier des sujets politiques et techniques.

La souplesse. Il n'existe pas de « recette miracle » transposable à l'identique et des adaptations au contexte sont toujours nécessaires. Les démarches participatives sont des expérimentations dans lesquelles les citoyen·nes autant que les acteurs chargés de leur mise en œuvre apprennent au fur et à mesure. L'existence de controverses sur un projet, en tant que situation d'incertitude où s'opposent différents points de vue, justifie l'organisation d'un débat le plus ouvert et pluraliste possible. Lorsque des conflits s'expriment, ils peuvent être le signal d'une insuffisance des modalités et du contenu du débat public. Il faut être attentif aux différents cadres de pensée, s'exprimant parfois de manière informelle, et, pour cela, faire preuve de souplesse en prenant en compte et en acceptant des formes de participation citoyenne ascendante et/ou « hors cadre ».

Ces prérequis étant posés, il nous semble important de réaffirmer ceci : les démarches participatives ne doivent pas être utilisées à des fins de communication, moins encore à des fins de manipulation, qui accroîtraient durablement la défiance, ni uniquement dans l'espoir de remobiliser vers les urnes. **Elles doivent procéder d'une volonté sincère de prendre en compte l'avis des citoyen·nes.**

3.1.2 Respecter les règles du jeu d'une démarche participative

- **Explicitement et rendre publiques les règles du jeu** dès le début de la démarche participative : l'objectif, le lien à la prise de décision (consultation, co-construction et/ou co-décision), les marges de manœuvre de la participation citoyenne (ce qui est négociable, ce qui ne l'est pas), les contraintes techniques, les éléments de contexte et les jalons temporels de la démarche ;

- Mettre à la disposition de toutes et tous des informations claires, pluralistes et transparentes, permettant de se forger une opinion et d'être en capacité de participer ;
- **Accepter et expliciter les dissensus** et prendre en compte les modes d'expressions informels. 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** auprès des participant·es et du grand public de la manière dont les avis des citoyen·nes ont été pris en compte par l'exécutif. Décrire et justifier les arbitrages politiques finalement opérés, les effets constatables de la démarche de participation citoyenne sur l'action publique. Rendre public le suivi des propositions citoyennes jusque dans leur réalisation et leur évaluation ;
- **Évaluer les démarches de participation citoyenne** afin de tirer des enseignements de l'expérimentation et de proposer des pistes d'amélioration pour les démarches suivantes. L'évaluation constitue à ce titre un garde-fou contre la participation citoyenne insincère (*democratic washing*).

3.1.3 S'inspirer des bonnes pratiques

Le panorama de la participation que nous avons réalisé en Bretagne nous a permis de recenser de nombreuses pratiques inspirantes pour le développement de futures démarches de participation quant à la prise en compte des contributions des participant·es, la présence et l'expression des publics « éloignés » ou encore l'adaptation des démarches au contexte de la collectivité. De manière non exhaustive, nous recommandons de :

- **former les élu·es et les agent·es** à la participation citoyenne ; travailler sur une posture de l'élu·e ou de l'agent·e non descendante dans le rapport aux citoyen·nes ;
- assurer la continuité du portage politique ;
- **aller vers les citoyen·nes** et être présent dans l'espace public ; travailler à l'inclusion des publics éloignés (jeunes, précaires, d'origine étrangère...) en partant de leur quotidien : dispositifs d'aller-vers, porte-à-porte, animation bienveillante, modalités d'expression variées, horaires et fréquences de réunion adaptés ;
- **valoriser la participation** des citoyen·nes en leur délivrant une attestation de participation, en les défrayant et dans la mesure du possible en les indemnisant.

3.1.4 Développer les pratiques partenariales

Notre enquête a également mis en évidence le nombre et la diversité des acteurs qui gravitent autour des démarches participatives, avec des enjeux forts de coopérations et de partenariats :

- **diffuser une charte de la participation** dans laquelle les engagements de la collectivité et de ses élu·es auront été définis ;
- **encourager les collectivités à travailler en coopération** afin de pouvoir donner des suites à des propositions citoyennes concernant plusieurs échelons d'action publique (par exemple les mobilités) et de toucher les citoyen·nes dans leur quotidien ;

- **prendre appui sur des relais** pour mobiliser la population (société civile organisée, associations, structures locales, conseils de développement, CCAS, institutions locales...);
- **valoriser l'engagement de la société civile organisée.** Les institutions, en s'adressant directement aux citoyen·nes, ne doivent pas passer outre la société civile organisée au motif d'une modernisation ou d'une simplification de l'action publique. La société civile organisée produit une expertise sociale collective et permet de structurer un dialogue avec les institutions. Alors que l'on constate une certaine mise à l'écart des corps intermédiaires et un ralentissement de la démocratie sociale, le CESER réaffirme que la définition de l'utilité publique et de l'intérêt général doit être construite avec toutes les composantes de la société, au travers de la participation des citoyen·nes et de la société civile organisée. Cela implique notamment des retours plus fréquents de la part du Conseil régional dans la prise en compte des travaux du CESER, dans l'esprit du rendu compte évoqué plus haut.

3.1.5 Encourager la culture du débat en Bretagne

- Encourager les initiatives citoyennes ;
- Encourager les projets portés aussi par les plus jeunes et porter attention à leur bonne intégration dans les processus participatifs ;
- Lutter contre les discriminations, les inégalités et leurs effets d'exclusion de l'espace public ;
- Soutenir les organismes qui travaillent au lien social, à l'éducation populaire et au pouvoir d'agir des citoyen·nes ;
- Affirmer la démocratie sociale comme un élément intrinsèquement constitutif de la culture du débat ;
- Favoriser l'éducation aux médias et à l'information ;
- Développer et faciliter l'accès à la culture scientifique et technique et promouvoir la participation de toutes et tous aux débats d'idées ;
- Étudier les sources des controverses sociales, techniques, environnementales ou sanitaires pour comprendre les cadres de pensée et les arguments des forces en présence.

3.2. Les préconisations opérationnelles à l'attention du Conseil régional pour développer la participation citoyenne en Bretagne

Nous formulons ci-après plusieurs propositions à l'attention du Conseil régional, étant entendu que les prérequis et règles du jeu qui viennent d'être présentés doivent être observés pour éviter les écueils et les risques déceptifs.

3.2.1 Préconisation n°1 : adhérer à la Charte nationale de la participation du public et construire collectivement une Charte régionale de la participation citoyenne

En 2016, le Ministère de la transition écologique et solidaire a publié [la Charte de la participation du public](#), qui constitue un référentiel national d'engagement pour les acteurs de la participation et un vaste réseau encourageant le partage de pratiques. **L'adhésion du Conseil régional à cette charte peut constituer une première étape.**

En complément, en lien avec les autres collectivités territoriales et les organisations de la société civile, et possiblement en l'ouvrant dès sa conception à des citoyen·nes, nous proposons au Conseil régional la **construction collective d'une Charte régionale de la participation citoyenne**. Celle-ci pourra décliner les principes de la Charte de la participation du public et les adapter au contexte et aux enjeux de la Bretagne. Elle constituera la première pierre de la mise en œuvre d'une politique de participation citoyenne ambitieuse. Il s'agira :

- d'affirmer les engagements des signataires autour d'une définition et d'une vision partagée de la participation citoyenne ;
- de préciser les formes, les instances et les cadres de la participation et leur articulation ;
- de diffuser une culture de la participation citoyenne ;
- d'encourager la mise en réseau d'acteurs.

Cette charte constituerait une première étape dans l'établissement concerté d'une **stratégie régionale et d'un plan d'actions opérationnelles de la participation citoyenne**. Elle devrait être portée par un·e élu·e référent·e et transmise à la CTAP afin de diffuser plus amplement la culture de la participation en Bretagne et de fédérer les acteurs autour d'un projet commun.

Première étape nécessaire, mais non suffisante, une charte doit être effective, c'est pourquoi nous recommandons de prévoir des bilans et des révisions régulières associant les différentes parties prenantes.

3.2.2 Préconisation n°2 : valoriser et soutenir les formes et les lieux de la participation citoyenne à tous les échelons de l'action publique

Il existe en Bretagne une « offre » importante de modalités de participation à destination des citoyen·nes et de la société civile organisée, et d'un autre côté une demande citoyenne croissante de participer plus étroitement à l'action publique. Cependant, en raison de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, et probablement d'un manque de moyens pour faire connaître cette offre de participation, les citoyen·nes n'ont pas toujours connaissance de la pluralité des voies d'expression qui leur sont ouvertes.

Le CESER propose donc au Conseil régional de commencer par **faire connaître et valoriser les dispositifs de participation existants**, qu'ils soient pérennes ou *ad hoc*, et quelle que soit leur

échelle territoriale. Cette valorisation pourra s'inscrire dans la charte de la participation citoyenne.

Ensuite, le CESER suggère au Conseil régional de créer et administrer **une plateforme en ligne « ouverte »**, où chaque collectivité organisatrice d'une démarche participative pourra inscrire son initiative. Cette plateforme donnerait aux citoyen·nes une vision d'ensemble des possibilités d'engagement offertes à toutes les échelles et sur différentes thématiques. Cet « observatoire » de la participation citoyenne encouragerait par ailleurs la mise en réseau des acteurs de la participation en Bretagne.

Le Conseil régional peut aussi promouvoir la participation citoyenne en soutenant des initiatives et des démarches participatives à tous les échelons de l'action publique en Bretagne :

- **en apportant un soutien financier⁴ ou un appui** aux démarches participatives des collectivités les moins dotées en ingénierie et en valorisant la participation citoyenne dans ses appels à projets ;
- en encourageant l'accompagnement méthodologique des associations dans la gestion de projet ;
- **en soutenant les structures d'éducation populaire et d'organisation communautaire (*community organizing*)** qui travaillent sur le pouvoir d'agir des citoyen·nes et interviennent notamment auprès des jeunes.

3.2.3 Préconisation n°3 : instaurer un dispositif d'interpellation citoyenne

L'article 72-1 de la Constitution prévoit que les électeurs et les électrices puissent inscrire un sujet à l'ordre du jour des assemblées délibérantes de leurs collectivités en exerçant leur droit de pétition. Le CESER propose au Conseil régional de mettre en œuvre ce droit par le déploiement d'un dispositif **de recueil, de traitement et de suivi des interpellations citoyennes**.

Deux possibilités techniques existent, la labellisation d'une plateforme de pétition existante avec une veille en ligne des pétitions d'intérêt régional et/ou **une évolution de la plateforme régionale l'Atelier breton**. Il faudra définir les conditions de recevabilité d'une pétition d'intérêt régional (nombre de signataires, âge minimal, répartition géographique, adéquation avec les champs de compétence du Conseil régional, etc.) et préciser les conditions de son dépôt et les délais de son traitement.

Le dépôt d'une pétition doit être le plus accessible possible pour toutes et tous. Le Conseil régional devrait accompagner le dépôt de pétition et travailler en lien avec les structures qui permettent d'aider à la formulation des besoins de citoyen·nes (par exemple, celles qui utilisent la méthodologie de l'organisation communautaire, dite *community organizing*).

⁴ Tel que cela a pu être fait par les financements LEADER ou encore l'appel à projets « Mobiliser les citoyens pour les transitions » lancés en 2020 par la Région Bretagne, l'ADEME, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et l'Office français de la biodiversité.

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 et propositions complémentaires.

3.2.4 Préconisation n°4 : développer des démarches participatives *ad hoc*

Notre analyse de terrain a montré une très grande diversité des dispositifs de participation citoyenne dans leur forme, leur cadre, leur objet et les publics auxquels ils s'adressent. **Cette diversité est pour le CESER le signe d'une vitalité démocratique**, qui doit perdurer par la mise en œuvre de démarches *ad hoc* temporaires, par nature souples et adaptables aux enjeux.

Aujourd'hui, les outils existent, y compris à l'échelle régionale. Par conséquent, le CESER n'est pas favorable à la création d'une nouvelle chambre citoyenne pérenne, qui a pu un temps être évoquée.

Instituer un nouvel organe laisserait penser qu'il pourrait devenir le lieu unique de la participation citoyenne, réservé aux seules personnes choisies ou tirées au sort pour y participer. Or chaque projet appelle **des modalités de participation spécifiques, adaptées, voire uniques. C'est un impératif**. Figurer ces modalités dans une chambre pérenne apparaît contraire à cet impératif. **Ensuite, créer une chambre citoyenne tirée au sort reviendrait à priver les personnes non tirées au sort de l'accès à la participation citoyenne.**

Le CESER estime au contraire indispensable **l'expression du plus grand nombre de citoyen·nes aux profils diversifiés**, en particulier pour toucher des personnes dites « éloignées », et recommande d'adopter **une posture « d'aller vers »**, 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, ce qui n'a pas ou pas suffisamment été fait sur les expérimentations passées.

Cette palette d'outils participatifs pourra conjuguer **différentes modalités de mobilisation des citoyen·nes** (appel à volontaires, mobilisation d'un public précis, constitution d'un panel de citoyen·nes aux profils diversifiés mobilisés par tirage au sort, etc.) et chercher autant que possible à se rapprocher de **la co-décision**. Elle devra conjuguer **des formes présentes, délibératives, et des formes hybrides ou numériques**, mais limiter les formes exclusivement numériques. Elle devra se déployer **sur les différents territoires** : à ce titre les espaces territoriaux peuvent constituer des lieux de rencontre entre élu·es et citoyen·nes pour l'écoute et le recueil des préoccupations citoyennes. Enfin, elle devra évidemment **respecter les prérequis** (transparence, sincérité, complémentarité, souplesse) **et règles du jeu** énoncés plus haut.

La vitalité de ces dispositifs *ad hoc* sera d'autant plus grande qu'ils seront **valorisés, connus des autres collectivités territoriales, voire partagés avec elles** lorsque leurs compétences le sont également.

Par ailleurs, au titre des instances permanentes, la Région Bretagne dispose déjà de plusieurs assemblées consultatives, composées de citoyen·nes ou de représentant·es de la société civile organisée, qui remplissent leur mission d'avis sur les politiques régionales, de conduite de réflexions sur des sujets d'intérêt régional, et qui en permettant l'expression des points de vue et la délibération collective se font l'écho des préoccupations sociétales⁵. La mise en œuvre de dispositifs *ad hoc* viendra s'articuler avec les contributions du CESER, des Conseils de développement sur les territoires, des autres assemblées consultatives régionales. **Des complémentarités sont à imaginer, pour une fertilisation croisée** : information des citoyen·nes à partir des travaux des instances, relais de mobilisation citoyenne via les organisations présentes dans les instances, etc.

Le CESER n'est donc pas favorable à la création d'une nouvelle instance permanente, mais attaché à la permanence de voies de participation sur-mesure pensées pour le plus grand nombre.

3.2.5 Préconisation n°5 : expérimenter la co-décision dans le cadre d'un budget participatif régional

Les budgets participatifs sont des dispositifs dans lesquels il y a partage de la décision exécutive. Ils traduisent par conséquent un fort degré d'implication des citoyen·nes dans l'action publique et dans la réalisation de projets pensés *par* et *pour* les citoyen·nes. Ils reposent sur le dépôt de projets d'initiative citoyenne et le vote des citoyen·nes pour les projets qu'ils·elles préfèrent. S'ils sont largement répandus dans les villes, les budgets participatifs régionaux restent encore peu nombreux (Île-de France, Occitanie).

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

Le CESER pourra être impliqué dans la définition des conditions d'ouverture d'un budget participatif régional, des critères de recevabilité des projets, ainsi que dans le suivi et l'évaluation du budget participatif et des projets réalisés.

⁵ CESER, Conseil régional des jeunes, Conseil culturel, conférences régionales.

3.2.6 Préconisation n°6 : une condition *sine qua non*, doter la collectivité régionale d'un service de la participation citoyenne

Nous l'avons vu, la participation citoyenne exige des prérequis et le respect des règles du jeu, qui relèvent d'un engagement politique, mais nécessitent de pouvoir compter sur une solide expertise technique.

Si la Région souhaite s'engager dans le développement de la participation citoyenne, il sera essentiel qu'elle développe ses compétences internes en matière d'ingénierie de la participation et qu'elle se dote **d'un service de la participation citoyenne**. Ce service pourra acculturer et former les autres services et les élu·es à la participation citoyenne, 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 à leur suivi et à leur évaluation.

Il sera intéressant de réfléchir à la **mutualisation de ce service avec le CESER**, afin de développer un appui technique utile aux deux assemblées dans la conduite de leurs missions respectives, le CESER se sentant aussi très concerné par les enjeux d'une plus grande participation citoyenne, et souhaitant y prendre toute sa part dans l'esprit de complémentarité déjà évoqué à plusieurs reprises.

3.3. Les perspectives d'évolution du CESER en faveur d'une plus large participation citoyenne

En complément aux préconisations adressées au Conseil régional, le CESER propose plusieurs évolutions pour aller plus loin dans la participation citoyenne, qui pourront être mises en œuvre si les moyens lui en sont donnés⁶.

3.3.1 Perspective n°1 : relayer les préoccupations citoyennes

Le CESER s'attache, dans ses travaux d'échelle régionale, à recueillir la parole et le témoignage de nombreuses personnes, via leurs représentants au CESER, mais aussi par un travail méticuleux d'auditions et d'enquêtes de terrain. C'est à partir de cette matière première, puis du débat dans ses commissions, que le CESER identifie des tendances lourdes ou des signaux faibles, propose des analyses, peut émettre des alertes et formule des préconisations. Dans cette chaîne de production des travaux du CESER, son rôle de **relais des préoccupations citoyennes** est mal identifié de l'extérieur, ou pas suffisamment entendu. C'est ce qu'il est proposé de renforcer ici, à la fois par les actions du CESER « 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.

⁶ Le CESER n'a pas de budget propre, c'est le Conseil régional qui lui donne les moyens de fonctionner.

3.3.2 Perspective n°2 : instaurer une possibilité de saisine citoyenne du CESER

Le CESE et plusieurs autres CESER ont déjà expérimenté cette possibilité. Cela permettrait de **mettre à l'agenda du CESER des sujets de préoccupation des citoyen·nes** et de faire en sorte que le CESER soit mieux identifié dans ses missions. De la même façon que pour le Conseil régional, les critères de recevabilité d'une saisine citoyenne devraient être définis et clairement énoncés (nombre de signataires, âge minimal, répartition géographique, adéquation avec les missions du CESER...), de même que les conditions de dépôt et les délais de traitement. Ces critères pourront être discutés en amont avec le Conseil régional, pour rechercher une certaine cohérence.

3.3.3 Perspective n°3 : développer la consultation ponctuelle de citoyen·nes

Au-delà des auditions et des enquêtes de terrain, le CESER souhaite développer **l'association ponctuelle de citoyen·nes à ses travaux**. Conscient que cela nécessite une ingénierie et une mobilisation importante, et face à un potentiel risque déceptif, nous proposons de commencer par des expérimentations modestes de consultation à certaines étapes de nos travaux et sur certains sujets.

Si les outils numériques ne doivent pas devenir les seuls outils de consultation, et sont obligatoirement complémentaires à d'autres modalités, ils peuvent permettre sur des sujets donnés de consulter facilement et rapidement un grand nombre de personnes, partout en Bretagne, sous un format ouvert ou plus ciblé. Le CESER a déjà eu recours à des techniques d'enquête numérique pour la conduite de ses travaux. Il propose aujourd'hui de développer plus largement cette modalité en ayant la possibilité d'utiliser la plateforme l'Atelier breton et **d'y ouvrir à son initiative des consultations citoyennes numériques**.

3.3.4 Perspective n°4 : approfondir les coopérations et les partenariats avec les autres assemblées consultatives

Le CESER est convaincu de la complémentarité des différentes échelles de représentation de la société civile organisée, Conseils de développement, CESER, CESE, dans ce que nous pouvons appeler **un « continuum démocratique »**. Les CESER se saisissent de plus en plus des enjeux de la participation citoyenne et de la coopération entre instances consultatives. Plusieurs CESER ont déjà participé ou sont associés aujourd'hui aux travaux du CESE, développent leurs relations avec les Conseils de développement, et réfléchissent à leur plus grande ouverture vers les citoyen·nes.

Chaque instance a ses domaines de compétences, ses missions, mais toutes portent la voix de la société civile pour contribuer à l'élaboration des politiques publiques. **Il est essentiel de valoriser cette complémentarité.**

Le CESER de Bretagne est résolument engagé dans la coopération avec les Conseils de développement. Tout en prenant des formes différentes, le rôle et les missions du CESER à l'échelle régionale, et des Conseils de développement à l'échelle des territoires, se complètent utilement dans l'exercice de la participation citoyenne en région. Cette coopération, particulièrement intense et productive en Bretagne depuis près de 10 ans, se fait de manière souple et constructive, dans le respect des statuts, des missions et du périmètre d'action de chacun. Elle prend la forme simple mais efficace d'échanges réguliers sur des sujets thématiques, de travaux conduits ensemble, d'évènements organisés en commun, avec la recherche d'une plus grande ouverture vers les citoyen·nes.

Pour reprendre un exemple récent, le CESER et les Conseils de développement ont été identifiés dès l'annonce de l'ouverture du grand débat national pour recueillir les attentes des citoyen·nes et formuler des analyses et des propositions. Plusieurs Conseils de développement bretons ont été sollicités par des député·es et des maires pour animer des débats, dont ils ont restitué des synthèses au gouvernement et aux élu·es concerné·es. Le CESER a participé à ces débats sur tous les territoires, pour mieux comprendre les attentes qui s'exprimaient, et a publié une contribution pour « (re)faire société ».

En lien avec la préconisation n°1 adressée au Conseil régional de construire collectivement une charte de la participation citoyenne, et la préconisation n°2 de valoriser et soutenir les formes et les lieux de la participation citoyenne, le CESER propose **d'approfondir ses coopérations et ses partenariats avec d'autres instances consultatives en Bretagne**, à différentes échelles, pour renforcer **la complémentarité entre des dispositifs pérennes et des dispositifs *ad hoc*, au service de la démocratie régionale.**

4. Pour aller plus loin sur la démocratie régionale

Les questions qui nous ont été posées par le Conseil régional allaient très au-delà de « *la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale* », interrogeant plus largement l'éloignement entre les représentant·es et les citoyen·nes et la confiance dans le système politique.

Au terme de ce travail centré sur la participation citoyenne à la décision publique, et à la lumière d'une actualité sociale et politique tendue, le CESER réaffirme que la mise en œuvre de démarches participatives peut à certaines conditions améliorer les politiques publiques, mais qu'elle ne peut pas être la réponse unique à l'abstention ou à l'éloignement constaté entre décideur·es et citoyen·nes.

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.

Sommaire

du rapport

Introduction	1
Chapitre 1	3
Participation citoyenne : de quoi parle-t-on ?	3
1. L'esprit de la participation citoyenne : améliorer le fonctionnement démocratique	3
2. Le cadre légal de la participation citoyenne : entre institutionnalisation de mouvements citoyens et régression du contrôle démocratique	12
3. Une très grande diversité des formes et des dispositifs de participation citoyenne	14
Chapitre 2	21
La participation citoyenne en Bretagne : des réalités plurielles	21
1. La méthodologie d'enquête du CESER : une approche qualitative par le terrain	21
2. Les finalités des démarches participatives	23
3. Les réussites et les risques des démarches participatives	77
Chapitre 3	81
Penser et mettre en œuvre la participation à l'échelle régionale : enseignements et préconisations	81
1. La « démocratie permanente » en Région Centre-Val de Loire	82
2. « Ma région citoyenne » en Occitanie	85
3. Les formes actuelles de la concertation et de la participation citoyenne de la Région Bretagne	88
4. Les conditions de réussite de la participation à l'échelle régionale	92
5. Les préconisations opérationnelles à l'attention du Conseil régional pour développer la participation citoyenne en Bretagne	96
6. Les perspectives d'évolution du CESER en faveur d'une plus large participation citoyenne	101
Conclusion	105
Pour aller plus loin	105
1. Une mutation des modes d'engagement politique	105
2. Les enjeux de l'exercice de la citoyenneté	106

3. La lutte contre l'exclusion des personnes en situation de précarité et de pauvreté	109
4. Les enjeux d'éthique et de transparence de l'action publique	110
Remerciements	111
Bibliographie	113
Ressources	119
Vote et contributions en séance plénière	121
Table des matières	129

Introduction

Le Président du Conseil régional a saisi le CESER de Bretagne simultanément sur deux sujets, présentés comme « *deux enjeux démocratiques majeurs* » : la mesure de « *la qualité et la durabilité* » du développement de la Bretagne et « *la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale* ».

Le CESER a publié une première réponse intitulée « *Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne* », transmise au Conseil régional.

En complément, nous présentons aujourd’hui notre analyse et nos propositions **pour développer collectivement la participation citoyenne en Bretagne**. Les questions qui nous ont été posées sur ce sujet étaient nombreuses, et bien plus vastes que le seul sujet de la participation citoyenne, interrogeant plus largement l’éloignement entre les représentant·es et les citoyen·nes et la confiance dans le système politique.

Le contexte social et politique que nous traversons n’est pas celui de l’apaisement ou d’une confiance retrouvée. La contestation qui s’exprime dans le mouvement social contre la réforme des retraites, et avant elle le mouvement des Gilets Jaunes⁷, montrent toute l’acuité du débat sur la place des citoyen·ne·s et des corps intermédiaires en démocratie, l’écoute et la prise en compte de leur parole et la manière dont se construit l’action publique.

Nous entendons 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.

Si la participation citoyenne peut, dans certaines conditions que nous détaillerons, améliorer le fonctionnement démocratique, nous savons aussi que la confiance mutuelle entre citoyen·ne·s et institutions dépend de nombreux autres facteurs, et que la mise en œuvre de démarches participatives ne peut être la réponse unique à l’abstention ou à la crise de confiance politique.

Ce rapport est organisé en quatre chapitres. Nous commencerons par mieux cerner les contours de la participation citoyenne à travers ses origines, son cadre légal et ses principes fondamentaux (chapitre 1).

Afin de dresser un état des lieux de la participation citoyenne en Bretagne, nous sommes allés à la rencontre de nombreux acteurs engagés dans des démarches participatives à différentes échelles de l’action publique. Nous présenterons ces innovations démocratiques sous l’angle des différents enjeux auxquelles elles répondent. A partir de ce recueil d’expériences, nous

⁷ Sur lequel le CESER s’est déjà exprimé dans le rapport *(Re)faire société*, 2019.

tirerons quelques enseignements en termes de conditions de réussite, bonnes pratiques et écueils des dispositifs de participation (chapitre 2).

Nous nous attacherons ensuite à préciser le champ des possibles à l'échelle régionale, en analysant les particularités de la participation à ce niveau, et en formulant des propositions à l'adresse du Conseil régional mais aussi en repensant nos propres perspectives en tant qu'assemblée consultative régionale représentant la société civile organisée (chapitre 3).

Enfin, les défis que nous avons collectivement à relever en Bretagne et au-delà requièrent davantage que des dispositifs de participation citoyenne. Nous évoquerons en fin de ce rapport quelques pistes d'analyses et de réflexions complémentaires pour penser la vitalité de la démocratie régionale.

Participation citoyenne : de quoi parle-t-on ?

La démocratie désigne à la fois un système politique et un idéal. Les débats autour de la place à accorder à la parole citoyenne en démocratie sont anciens et c'est précisément ce que questionne le développement de pratiques de participation citoyenne.

Nous aborderons ici, sans prétention à l'exhaustivité, quelques termes et enjeux de ce débat. Pour comprendre le développement de la participation citoyenne, il convient de revenir rapidement sur son esprit et ses principes fondamentaux, depuis ses origines antiques jusque dans ses développements récents au travers des notions de démocratie participative et délibérative (1). Nous évoquerons ensuite le cadre légal actuel de la participation citoyenne (2). Enfin, nous analyserons les formes que peuvent prendre aujourd'hui les pratiques de participation citoyenne aux décisions publiques (3).

1. L'esprit de la participation citoyenne : améliorer le fonctionnement démocratique

La démocratie est un régime politique reposant sur la souveraineté du peuple. Celle-ci s'exerce selon des modalités différentes et complémentaires. C'est pourquoi nous n'opposons pas *la démocratie représentative* et *la démocratie participative*, et préférons à cette dernière l'expression de *participation citoyenne*.

Nous entendons 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. Son ambition est d'améliorer le fonctionnement démocratique et la qualité des décisions publiques en les prenant avec les premières personnes et organisations concernées.

La figure des citoyen·nes est centrale dans cette transformation des processus d'élaboration des décisions publiques : ils·elles font partie d'une même communauté politique dont ils·elles peuvent influencer le cours, directement de manière individuelle, ou collective en s'associant au sein de la société civile, ponctuellement ou de façon pérenne.

Le développement des pratiques participatives constitue une mutation relativement récente des processus de décision publique. Il est de nature à faire évoluer assez sensiblement le

fonctionnement institutionnel. Cette nouvelle posture passe en effet par la reconnaissance de la capacité de toutes et tous à se saisir de sujets politiques et d'être dépositaires de **savoirs et d'attentes citoyennes utiles à la décision publique**. Une conception plus participative et délibérative de la démocratie implique de considérer les citoyen·nes comme des membres actifs du corps social, fondamentalement légitimes à **penser l'intérêt général**.

Il existe deux formes complémentaires de participation citoyenne à la vie démocratique :

- **La participation citoyenne horizontale et/ou ascendante** : elle naît à l'initiative de citoyen·nes, est dirigée vers la société en général ou spécifiquement vers les institutions, et exprime des idées ou revendications pour influencer des enjeux sociaux et politiques, sous des formes très diverses : chantier participatif, recours contre un projet, pétition, manifestation, désobéissance civile, lanceur d'alerte, ZAD, luddisme, etc.⁸. Le mouvement des Gilets Jaunes est une illustration de participation citoyenne ascendante. Dans son étude (*Re)faire société* (2019), le CESER dit à ce propos : « *Nous entendons ainsi dans le mouvement une parole libérée, un intérêt pour la chose publique qui est l'affaire de tou·tes, le souhait de s'exprimer, d'agir, de participer aux choix pour une société meilleure. Le souhait, aussi, d'être reconnu et entendus* »⁹.
- **La participation citoyenne institutionnalisée descendante** : l'expression des citoyen·nes est ici définie et encadrée par une institution (ou une organisation). Les processus participatifs prennent des formes variées : budget participatif, concertation ou encore conseil de quartier en sont des exemples.

A rebours d'une « agoraphobie politique »¹⁰ (la peur des foules), la distinction entre ces deux formes de participation permet de mettre en lumière le fait que **l'idée démocratique ne vit pas uniquement dans le cadre institutionnel** mais aussi, pour reprendre les mots de Dominique Rousseau, « *dans les quartiers, les villes, les écoles, les entreprises, portées par des collectifs de citoyens qui prennent en charge directement les questions qui les préoccupent* »¹¹.

1.1. Les origines antiques de la démocratie

Le terme de démocratie prend ses racines étymologiques dans la Grèce antique, à Athènes. Il est composé de *dêmos*, le peuple et *kratos*, le pouvoir. On définit généralement la démocratie comme étant le « pouvoir du peuple ». Le modèle athénien était pourtant bien différent du modèle représentatif actuel. Dans cette démocratie antique, une partie des gouvernants étaient désignés par tirage au sort. La justification du recours au tirage au sort reposait sur le principe d'isocratie (tous les citoyens ont des chances égales de gouverner) et d'iségorie (ils

⁸ Audition d'Anne Chevrel, le 4 juillet 2022.

⁹ CESER de Bretagne, (*Re)faire société*, 2019.

¹⁰ Concept développé par le politiste canadien Francis Dupuis-Déri pour qualifier l'héritage de la psychologie des foules du XIX^e siècle qui considérait que la souveraineté populaire ne peut s'exprimer en dehors de ses représentant·es et que les formes de participation politique non institutionnalisées, telles que les manifestations, sont irrationnelles, gouvernées par des intérêts privés (des factions). Francis Dupuis-Déri, *Qui a peur du peuple ?*, Variations, 2011.

¹¹ Dominique Rousseau, *Radicaliser la démocratie*, 2015.

ont tous un droit égal à s'exprimer). Cette méthode allait avec l'idée qu'un bon gouvernement doit être composé de personnes qui peuvent tour à tour être gouvernées et gouvernantes. Il est toutefois de rigueur de rappeler que la majorité des habitant·es d'Athènes étaient exclu·es de la citoyenneté : femmes, esclaves, enfants et étrangers et que, de fait, seul un petit nombre d'habitants était susceptible de participer à l'exercice du pouvoir.

La comparaison avec le terme de république est éclairante. Il vient du latin « *res publica* », signifiant « bien public » ou « chose publique ». La République a été instaurée en -509 avant J.-C. à Rome en opposition à un régime monarchique dans lequel le pouvoir se transmettait de manière héréditaire. La République était conçue comme un régime reposant sur l'élection de représentants.

1.2. Le modèle représentatif en France

La démocratie repose sur le principe de souveraineté populaire. En France, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » (article 3 de la Constitution française de 1958). Les représentant·es sont élu·es au suffrage direct ou indirect, par les personnes exerçant leur droit de vote. Aujourd'hui, toute personne majeure de nationalité française est détentrice de ce droit.

L'histoire de la construction du modèle politique français n'est pas linéaire et depuis la Révolution française de 1789 se sont succédé républiques, monarchies, empires et régimes autoritaires. La démocratie représentative apparaît au XVIII^e siècle, alors même que les idées de « démocratie » et de « représentation » sont considérées comme opposées par des figures fondatrices de notre système actuel. Montesquieu écrit dans *De l'Esprit des lois* (1748) : « *Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie. Le suffrage par le choix est de celle de l'aristocratie* ».

Le choix du système de gouvernement est le fruit de débats passionnés après la Révolution. Jean-Jacques Rousseau défend une conception où la participation des citoyens aux affaires publiques est souhaitable et concourt à la formation de l'intérêt général par le pluralisme des sensibilités. Opposé à Rousseau, l'abbé Siéyès est l'un des plus fervents défenseurs du gouvernement représentatif : il a pour argument que dans le cadre d'une société marchande, le peuple doit être délesté de la gestion des affaires publiques afin de se consacrer entièrement au travail et à ses affaires privées. Dans ce contexte, beaucoup pensent alors la démocratie comme un mauvais système dans lequel les décisions seraient prises par une population incompétente, irrationnelle et incapable de penser en termes d'intérêt général. C'est cette dernière conception qui a primé sur celle de Rousseau dans la construction du modèle de gouvernement français¹².

Aujourd'hui, certains observateurs tels que le politiste Bernard Manin considèrent que le gouvernement représentatif est un système hybride entre démocratie et aristocratie, une « *aristocratie élective* ». Pour le chercheur, ce modèle a des composantes aristocratiques, au sens étymologique du terme, en tant que quelques-uns sont destinés à gouverner pour tous sur la base d'une reconnaissance collective de leur vertu personnelle. Mais il contient aussi

¹² Audition d'Anne Chevrel, le 4 juillet 2022.

des éléments démocratiques : les citoyen·nes détiennent une capacité de sanction électorale s'ils-elles sont insatisfait·es des actions des gouvernant·es. La liberté d'expression et de manifestation des opinions politiques est également un rappel que la légitimité des gouvernant·es émane des citoyen·nes qui ont accepté, par l'élection, de déléguer leur pouvoir de décision collective¹³.

Le droit à la participation citoyenne est un principe inscrit dans l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à valeur constitutionnelle : « **La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation** ». Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel, observe que ce droit à la participation personnelle des citoyen·nes a été quelque peu oublié au profit de la représentation des citoyen·nes qui constitue une forme de délégation volontaire et ritualisée de leur souveraineté¹⁴.

Une partie de la population aspire à concourir à l'élaboration de la loi à laquelle elle obéit par la mise en œuvre d'un fonctionnement démocratique plus continu et ouvert à toutes et tous. Il est à noter qu'une autre partie de la population française préfère une conception « furtive » de la démocratie, c'est-à-dire qu'elle n'aspire pas à participer aux affaires publiques et aurait même une forme d'aversion pour les débats politiques, mais pourrait souhaiter s'engager en cas de défaillance grave du système¹⁵. Dans les deux cas, l'enjeu démocratique du développement de la participation citoyenne est de permettre aux personnes souhaitant s'exprimer, occasionnellement ou plus régulièrement, de pouvoir le faire et d'être entendues.

1.3. Les savoirs citoyens : une remise en cause de la dualité expert/profane

La reconnaissance de savoirs citoyens ouvre une brèche dans la distinction classique entre expert et profane. Elle suppose que toute personne a des savoirs qui lui sont propres, et qui doivent être valorisés. Dans les dispositifs de participation, plusieurs savoirs citoyens peuvent être sollicités¹⁶ :

- **Les savoirs d'usages (ou l'expertise d'usage)** : ils reposent sur l'expérience, sont non-théoriques et issus du terrain. Le philosophe américain John Dewey donne une définition pratique de ce savoir lié à l'usage : « *C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier* ». La valorisation du savoir d'usage provient d'un besoin des services publics d'obtenir des informations sur les besoins du terrain et la réalité des usagers, de penser l'action publique depuis les

¹³ Bernard Manin, *Principes du Gouvernement représentatif*, 1995.

¹⁴ Intervention de Dominique Rousseau, professeur de droit à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, lors de la rencontre CESER-CESE-Conseils de Développement le 7 novembre 2022.

¹⁵ Guillaume Gourgues et al., *Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique*, Sociologie, 2021.

¹⁶ Héloïse Nez, *Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris*, Sociologie, 2011.

premier·es concerné·es. Ce savoir est particulièrement utilisé dans le *design* de service public et l'aménagement¹⁷ ;

- **Les savoirs populaires, autochtones ou vernaculaires** : ce sont les savoirs locaux relevant d'une transmission, d'une mémoire collective, de traditions ou de cultures minoritaires.
- **Les savoirs professionnels** : les participant·es à une démarche peuvent avoir des connaissances et des compétences liées à leur expérience professionnelle qu'ils et elles peuvent mobiliser dans le cadre de leur participation, non professionnelle, à une démarche participative ;
- **Les savoirs militants** : acquis au sein d'un collectif (association, parti politique, groupe informel, partenaires sociaux, etc.). Ces savoirs peuvent être une capacité à « décoder » la vie politique, des enjeux spécifiques (environnement, santé, etc.) et des compétences (naturalistes, juridiques, conduite de projet collectif, etc.) ;

La mobilisation de ces savoirs implique d'avoir confiance en la capacité collective des citoyen·nes à trouver des solutions à leurs problèmes. Il s'agit également de mobiliser toute la société, et de ne se priver d'aucune ressource, pour relever les défis actuels et futurs, notamment environnementaux et sanitaires. Ainsi, les publics des démarches participatives peuvent être plus ou moins larges : parties prenantes, société civile organisée, public concerné (bénéficiaires / usager·ères / habitant·es / riverain·es), public dit « éloigné » (personnes en situation de précarité et pauvreté, victimes de discriminations, enfants et jeunes, etc.), panel citoyen (mini-public diversifié), ou encore tout public. Il appartient à l'organisateur de démarche de participation de déterminer les publics les plus adaptés à l'objectif du projet et aux capacités financières et humaines allouées à la démarche.

Loïc Blondiaux souligne que les publics sont sollicités « tantôt en termes d'utilisateurs auxquels on délivre des services ; tantôt en tant qu'habitants dont on recherche l'avis mais que l'on assigne à un territoire et dont l'on maintient les délibérations à l'horizon du quartier ; **beaucoup plus rarement en tant que citoyens auxquels on donnerait la possibilité de s'exprimer sur l'opportunité des projets, de monter la discussion en généralité, de faire tout simplement de la politique** »¹⁸. Dans la même ligne, le politiste Yves Sintomer considère que **la participation citoyenne ne doit pas se limiter au recueil de l'expertise d'usage** : « Le savoir d'usage tend à enfermer la participation dans la proximité et le sectoriel »¹⁹. Il rappelle ainsi que les citoyen·nes ne doivent pas être résumés à être des usager·ères. L'approche par les seuls savoirs d'usage tend à présenter la démocratie sous un jour apolitique et non conflictuel ; or, la démocratie est aussi faite de débats d'idées et de positionnements discordants qui ne pourront peut-être jamais aboutir au consensus. Des partisan·es d'une « démocratie agonistique », qui considèrent la conflictualité comme une composante centrale de la démocratie, peuvent en cela être très critiques d'une conception uniquement délibérative et participative de la démocratie²⁰.

¹⁷ Voir chapitre 2 sur le design de service public et l'aménagement participatif de l'espace public.

¹⁸ Loïc Blondiaux, *Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide*, Les Cahiers du DSU.

¹⁹ Yves Sintomer, *Du savoir d'usage au métier de citoyen ?*, Presse de Sciences-Po, 2008, cité dans l'étude du CESER Bretagne, *Bienvenue dans les espaces publics !*, 2016.

²⁰ [DicoPart, 2013.](#)

1.4. La participation citoyenne : une notion aux influences multiples

La conceptualisation de la participation citoyenne est articulée à l'essor de la notion de « démocratie participative ». La naissance de cette expression est attribuée aux mouvements citoyens, particulièrement aux mouvements étudiants des années 1960 aux Etats-Unis appelés « *participatory democracy* ». En France, les pratiques participatives ont été développées par les institutions en réaction aux conflits autour de projets d'aménagement avec les « luttes urbaines » à partir de la fin des années 1960.

A cette époque, des chercheurs se saisissent de la question de la participation et promeuvent une évolution de la démocratie vers un modèle plus participatif, prolongeant la position de Jean-Jacques Rousseau. L'expression « démocratie participative » est introduite dans le vocabulaire institutionnel français à partir de la décennie 1990. Néanmoins, les revendications d'une plus forte participation des citoyens aux décisions publiques en France sont plus anciennes, exprimée avec acuité lors de Mai 1968 et bien avant, lors des débats ayant eu cours durant la Révolution de 1789 par exemple.

Les syndicats et les partis politiques jouent un rôle important dans le développement de l'idée de participation en France. Le développement de la notion d'autogestion à partir des années 1960 est parfois considérée comme une forme de participation citoyenne dans le cadre de l'entreprise avant que ce courant ne soit généralisé au reste de la société²¹. Les expériences menées dans les bourses du travail témoignent également de l'implication des syndicats au sein du mouvement de l'éducation populaire. Les corps intermédiaires s'inscrivent dans cette lignée d'une plus grande implication de toutes et tous dans la vie publique et les décisions qui les concernent, au-delà du seul cadre du monde du travail. C'est ainsi par exemple que, en réaction à la crise du Covid-19, de nombreuses organisations syndicales et associatives ont imaginé le « monde d'après ». Le *Pacte de pouvoir de vivre* (2019), signé par 60 organisations de la société civile, appelle à un nouveau modèle de société écologique, social et démocratique au travers de 90 propositions dans différents domaines dont le renforcement de la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques²². D'autres organisations ont proposé le *Plan de rupture* (2020) constitué d'alternatives au plan de relance économique au sein duquel figure un appel pour un renouveau démocratique avec des services publics qui exercent en lien avec toutes les parties prenantes dont les usager·ères, pour plus de démocratie au travail et en faveur de la lutte contre les inégalités accrues par la crise sanitaire et environnementale²³.

Au début des années 2000 est évoqué un « **tournant participatif** » qui s'impose aux institutions, particulièrement face à une crise du modèle représentatif. Cela se traduit par le déploiement de nouveaux modes de prise de décision par les pouvoirs publics : des décisions plus concertées, ouvertes à l'avis des parties prenantes et de citoyen·nes²⁴. Les dispositifs de participation citoyenne se développent en France avec l'importation d'innovations

²¹ Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, *La démocratie participative*, Histoire et généalogie, 2011.

²² [Pacte du pouvoir de vivre, 2019.](#)

²³ [Plan de rupture, 2020.](#)

²⁴ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *L'Impératif délibératif*, Politix, 2002.

démocratiques telles que le budget participatif issu de l'expérience de la ville de Porto Alegre (Brésil). La hausse du niveau d'éducation de la population tout comme les innovations démocratiques et numériques (les *civic techs*) ouvrent de nouvelles perspectives d'inclusion des citoyen·nes dans l'élaboration de l'action publique²⁵.

A partir des années 2010, la participation citoyenne se développe en France notamment sous l'impulsion d'acteurs influencés par le concept de **gouvernement ouvert** (*open government*)²⁶. Ce concept provient de l'initiative internationale « Partenariat pour un gouvernement ouvert » lancé en 2011 sous l'impulsion de Barack Obama et Dilma Rousseff. Ce partenariat souhaitait encourager les gouvernements à réorganiser leur administration, à favoriser la coopération et la transversalité, à être plus transparents et à associer davantage les citoyen·nes à l'élaboration des politiques publiques.

Le concept de gouvernement ouvert est particulièrement lié au déploiement des **technologies civiques** (*civic techs*) au service d'un rapprochement entre les citoyens et les institutions et d'une plus grande transparence de l'action publique.

1.5. Une conception délibérative de la démocratie : une légitimité des décisions publiques fondées sur le débat

En 2002, les politistes Loïc Blondiaux et Yves Sintomer annoncent l'essor d'un « **impératif délibératif** » comme une perspective de nouveaux modes de prises de décision politiques dans les démocraties contemporaines. La délibération est ici entendue comme un processus d'examen dans l'espace public²⁷ des options possibles qui s'offrent au jugement d'un groupe dans le but d'aboutir à une décision collective²⁸. Ce processus passe par la confrontation des arguments, l'évaluation de leur force respective, la reconnaissance des dissensus et la construction de points de consensus par le débat²⁹.

La diversité des profils socio-économiques et des logiques des parties prenantes participantes est l'un des éléments-clés d'une délibération de qualité. Un des arguments majoritaires de ce courant réside en cette idée : « *aucun individu ne peut anticiper et prévoir toutes les perspectives depuis lesquelles les questions d'éthique et de politique seront perçues par des*

²⁵ Conférence de Loïc Blondiaux pour les trente ans de la Région Bretagne, 2016.

²⁶ C'est par exemple le cas de l'association Démocratie Ouverte. Cette association s'est formée en 2012 en regroupant des porteurs de projets démocratiques : acteurs des *civic techs*, chercheurs, citoyens, élus, professionnels, associations... afin de promouvoir les principes du gouvernement ouvert. Audition de Démocratie Ouverte, le 26 octobre 2022.

²⁷ Dans ce cas précis, l'expression « espace public » est entendue au sens du philosophe Habermas, c'est-à-dire un espace immatériel, lieu du débat démocratique et de la circulation des idées. D'après Jürgen Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, 1962.

²⁸ Il est à noter qu'il existe plusieurs conceptions opposées de ce que doit être une démocratie délibérative et de ce qu'est une décision « juste », « bonne » ou « la meilleure ». Nous ne les développons pas ici mais leurs connaissances demeurent intéressantes pour mieux comprendre les processus éthiques de la prise de décision en situation de dilemme. Voir, par exemple, Gerald Hess, « Chapitre III - Les théories éthiques », *Éthiques de la nature*, 2013.

²⁹ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *L'Impératif délibératif*, Politix, 2002.

individus différents et aucun individu ne peut prétendre à posséder toute l'information pertinente sur une information qui affecte tout le monde »³⁰.

La démocratie délibérative peut trouver son inspiration en Afrique subsaharienne où l'**arbre à palabres** constitue un lieu traditionnel d'entretien du lien social et de prise de décision collective. Ce modèle délibératif est fondé sur la proximité et l'expression directe de chaque citoyen. La palabre est considérée comme l'une des formes les plus anciennes de gouvernance démocratique. Cette pratique a perdu de son importance en Afrique avec la colonisation et l'importation du modèle représentatif occidental³¹.

Le parlementarisme repose également sur le principe de délibération, cependant en n'intégrant pas les citoyen·nes.

La politologue américaine Jane Mansbridge a apporté une contribution majeure au développement d'une conception participative et délibérative de la démocratie. Elle a été l'une des premières voix dissonantes face à une conception de la démocratie inspirée de l'économie, dominante dans les années 1990. Elle s'est opposée à l'idée que la démocratie soit pensée comme un marché où s'affrontent des candidats pour la conquête du pouvoir, désignés par des électeur·ices mues uniquement par leurs intérêts privés dont la somme aboutirait nécessairement à l'intérêt général. Pour Mansbridge, ce courant de pensée ne rend pas compte de la réalité des dynamiques sociales, des rapports de pouvoir et de la manière dont les humain·es font des choix et interagissent. Les individus ne sont pas habités uniquement par leur intérêt propre mais aussi par des perceptions diverses de ce qu'est l'intérêt général. D'après elle, nos sociétés gagneraient à davantage **penser la démocratie comme un choix collectif**, et faire évoluer les perceptions du rôle des citoyen·nes d'individus électeurs à **membres actifs du corps social capables de penser l'intérêt général et la coopération**. Elle accompagne par son raisonnement le développement d'une théorie de la démocratie où **l'intérêt général est déterminé par le dialogue entre des visions plurielles plutôt que par l'expression de l'avis de la majorité**³². En cela, une démocratie délibérative serait un garde-fou contre l'écrasement des minorités, minoritaires non pas spécifiquement en nombre mais dans leur capacité à être entendues.

Une démarche peut être à la fois participative et délibérative. On peut observer beaucoup de liens entre ces deux notions qui visent à améliorer le fonctionnement démocratique. **La finalité d'une conception plus délibérative et participative de la démocratie est d'améliorer la légitimité politique des décisions** : il s'agit de produire des processus de délibération, prenant en compte les réalités des premier·es concerné·es, aboutissant de ce fait à de meilleures décisions politiques³³.

³⁰ Bernard Manin, *Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération*, 1985, cité dans Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *op.cit.*, 2002.

³¹ Fweley Diangitukwa, *La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres*, Gouvernance, 2014.

³² Samuel Hayat, Julien Talpin, Audric Vitiello, *Jane Mansbridge, entre faits et normes*, La vie des idées, 2022.

³³ *Ibid.*

1.6. Un développement de la participation citoyenne en réaction à une crise de la représentation politique ?

Un discours critique de la démocratie représentative se fait de plus en plus visible à partir des années 1980-1990 ; on parle alors d'une « **crise de la représentation** ».

La contribution du CESER au Grand débat national, (Re)faire société, indiquait en 2019 : « Par ses formes comme par son contenu, le mouvement des gilets jaunes est symptomatique d'une **crise politique profonde**, posant la question du **partage et de l'équilibre des pouvoirs** dans une société démocratique ; des modalités de la **participation citoyenne** à l'élaboration des politiques publiques ; du **contrôle possible** par les citoyen·nes des décisions prises par les représentants. [...] Il s'y exprime aussi une **crise de confiance** vis-à-vis du système politique en place, de la démocratie représentative, des élus et de la fonction publique, des corps intermédiaires de la société civile organisée, de l'espace public médiatique ».

Des politologues ont mis en exergue le fait que les personnes dépositaires de cette défiance envers les institutions et les représentant·es exprimaient des perceptions telles que « *la déconnexion des élus de la vie quotidienne des « gens », les manque de représentativité des représentants, l'absence de renouvellement de la classe politique ou encore les avantages dont bénéficient les élus, cela adossé à une vision négative d'une « professionnalisation politique et l'accaparement des pouvoirs par un petit cercle* »³⁴.

L'homogénéité des profils des représentant·es est une source d'éloignement entre les élu·es et les citoyen·nes. De fait, il existe des écarts importants entre l'origine sociale des élu·es, leurs revenus et la répartition socio-économique de la population. Plus encore, la part des personnes issue de milieu populaires (employés et ouvriers) dans les institutions a très largement diminué depuis la IV^e République³⁵. En ce qui concerne les femmes, la mise en œuvre de dispositifs contraignants sur la parité en politique depuis les années 2000 a fait augmenter significativement la part de femmes accédant à des mandats. Cependant, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes « *regrette la persistance d'un sexisme systémique en politique, à toutes les échelles, qui stigmatise de fait les femmes et impacte l'exercice de leurs mandats* »³⁶. Enfin, nous pourrions rajouter à ces premiers constats le faible pourcentage de mandats détenus par des jeunes de moins de 30 ans et de personnes racisées³⁷.

De nombreuses démarches de participation cherchent ainsi à corriger l'absence de pans de la population au sein des institutions en constituant des espaces d'expression ouverts à toutes et tous. Plus particulièrement, au sein des dispositifs délibératifs, il s'agit de **faire se**

³⁴ Guillaume Gourgues et al., *Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique*, Sociologie, 2021.

³⁵ Observatoire des inégalités, [l'Assemblée nationale ne compte quasiment plus de représentants de milieux populaires](#), 2018.

³⁶ Vie publique, [La parité politique](#).

³⁷ Les termes « racisé » ou « racialisé » désignent les « *groupes ayant subi un processus de racisation* » et vivant pour cela des discriminations sur la base de l'appartenance à une prétendue race. [Ligue des Droits et libertés, Canada](#). Définition du dictionnaire Le Robert : « *personne touchée par le racisme, la discrimination* ».

confronter une diversité de vécus, de croiser les regards afin d'aboutir à une **réflexion collective pluraliste** de qualité et **donner une place importante à la parole des personnes dites « éloignées des institutions »** qui ne s'expriment pas ou rarement et sont très peu présentes au sein des institutions.

Ainsi, nous considérons que la participation citoyenne est une amélioration nécessaire du fonctionnement démocratique. Il faut néanmoins que les décisions politiques soient assumées par des élu-es politiquement responsables. **L'ouverture à la participation citoyenne constitue une évolution des modalités d'élaboration de l'action publique qui ne remet pas en cause le système représentatif mais vient le compléter, aux côtés de la démocratie sociale.**

La participation citoyenne vise à densifier les interactions entre institutions et citoyen·nes au-delà des grandes échéances électorales, **elle ne peut donc avoir pour objectif premier de remobiliser dans les urnes**. L'abstention est un phénomène multifactoriel, sur lequel nous proposons quelques réflexions en conclusion de ce travail. Une plus grande participation citoyenne à la décision publique peut être une partie de la réponse, à certaines conditions, mais ne saurait être l'unique solution.

2. Le cadre légal de la participation citoyenne : entre institutionnalisation de mouvements citoyens et régression du contrôle démocratique

2.1. La construction du cadre légal français de la participation citoyenne

Le cadre légal français a fortement évolué sous l'impulsion des formes de participation citoyenne ascendantes. Thématiques particulièrement conflictuelles, l'environnement et l'urbanisme ont été, de fait, des pierres angulaires du développement du droit de la participation.

Le **champ des enquêtes publiques**, créées en 1810, s'élargit en 1983 avec la loi Bouchardeau relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Les enquêtes publiques intervenant en aval des projets sont complétées par les concertations obligatoires en amont sous l'égide de la **Commission nationale du débat public (CNDP)**. Cette instance est créée par la loi Barnier (1995) qui fonde l'obligation d'impliquer les citoyen·nes dans l'élaboration de projets d'aménagement et d'équipement à impact environnemental et sociétal. Ces lois ont été motivées par des mouvements de désobéissance civile à partir des années 1970 : l'opposition citoyenne à l'extension d'un camp militaire sur le plateau du Larzac, les mobilisations contre les projets de centrales nucléaires comme ceux de Plogoff et du Carnet ou encore la lutte contre le surgénérateur de Creys-Malville³⁸. Dans les années 2010, la hausse de la conflictualité sur des projets tels que l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a

³⁸ Audition de Julien Vieira, le 26 janvier 2022.

motivé l'Etat à réformer les processus de dialogue environnemental en étendant le périmètre de la participation³⁹.

Cette offre de participation⁴⁰ a été déployée au niveau local par **la loi Voynet** (1999), instaurant les conseils de développement ou encore **la loi Démocratie de proximité** (2002) rendant obligatoires les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitant·es.

La Convention internationale d'Aarhus sur le droit à la participation des publics en matière environnementale, signée par 39 Etats en 1998, a inspiré en France la Charte de l'Environnement (2004). Cette charte, à valeur constitutionnelle, inscrit le principe selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » (art. 7)⁴¹.

2.2. Des signes de régression de la démocratie au motif de l'efficacité administrative

Paradoxalement, l'extension du droit de la participation et la multiplication des démarches participatives ne se sont que peu accompagnées d'une plus grande capacité d'influence des citoyen·nes sur la prise de décision. Plus encore, nous constatons des signaux récents d'une régression importante du droit de participation citoyenne notamment en matière de projets à impact environnemental. La loi de 2020 relative à l'accélération et à la simplification de l'action publique (ASAP) et ses décrets d'application peuvent être une illustration de ce mouvement contraire au développement de la démocratie participative. Cette loi vient modifier le code de l'environnement sur le volet de l'enquête publique par l'introduction massive de la dématérialisation des documents, des changements dans les procédures mêmes et dans les modalités de mise à disposition d'informations, et va jusqu'à ouvrir la possibilité au préfet de déroger à cette procédure démocratique qui, contrairement aux concertations obligatoires, est directement connectée à la prise de décision⁴². Plus encore, la loi ASAP a rehaussé les seuils à partir desquels les concertations sous l'égide de la CNDP sont obligatoires. Elle a également restreint le droit d'initiative, qui permet à des citoyens de demander une consultation préalable sur un projet⁴³.

³⁹ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, citée dans Alice Mazeaud *Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne*, Revue française d'administration publique, 2021.

⁴⁰ Guillaume Gourgues, *Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique* », Quaderni, 2012.

⁴¹ Loïc Blondiaux, *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*, [Vie publique](#), 2021.

⁴² Alice Mazeaud, *op.cit.*

⁴³ Voir aussi le chapitre 2, p.43.

3. Une très grande diversité des formes et des dispositifs de participation citoyenne

La participation citoyenne est pratiquée par une multiplicité d'acteurs·ices et de professionnel·les d'origines diverses : urbanistes, associations d'éducation populaire, agents d'institutions, etc. Les démarches mises en œuvre peuvent s'inscrire dans différents cadres : *civic techs*, éducation populaire, organisation communautaire, urbanisme, dialogue territorial, etc. Elles peuvent prendre diverses formes, du recueil d'avis simples à la forme délibérative. Elles peuvent mobiliser des méthodes de médiation, d'intelligence collective pour faciliter l'aboutissement de la réflexion. Elles sont généralement accompagnées par un·e animateur·ice ou facilitateur·ice formé·e aux méthodes d'animation de groupes en intelligence collective⁴⁴. Ainsi, plusieurs clés de lecture sont possibles pour analyser les démarches de participation citoyenne.

Nous nous intéresserons ici aux formes et dispositifs de participation citoyenne **qui sont en lien avec l'action publique**, et les distinguerons :

- selon les niveaux de participation et la largeur de la participation ;
- selon qu'il s'agit d'instances permanentes ou de dispositifs *ad hoc* ;
- selon qu'ils font appel ou non à des technologies civiques (*civic techs*).

3.1. Les niveaux et la largeur de la participation

3.1.1 Les niveaux de la participation selon leur lien à la décision

En 1971, la sociologue Sherry R. Arnstein publie une échelle fondatrice des niveaux de participation citoyenne⁴⁵. Cette typologie classe les démarches de participation selon **le degré de lien à la prise de décision politique**, le niveau le plus bas de participation effective des citoyen·nes étant le partenariat et le plus haut niveau de participation étant un « contrôle citoyen » s'approchant d'une forme de démocratie directe. En qualifiant graduellement le lien à la prise de décision, cette échelle permet de préciser l'étendue des formes de participation, certains niveaux n'étant pas à proprement parler de la participation. Ce faisant, elle est un outil de transparence tant du point de vue des institutions que du point de vue des citoyen·nes.

Cette échelle a été aujourd'hui réadaptée et complexifiée en intégrant de nouvelles variables : nature des publics participant, degré de délibération, degré de capacitation citoyenne⁴⁶. Le géographe et psychologue Roger Hart⁴⁷ a élaboré une échelle de la participation des jeunes dont la co-décision est le plus haut degré d'implication. Dans son étude « *Bienvenue dans les*

⁴⁴ Plusieurs guides d'animation de réunions participatives sont référencés à la fin de ce rapport.

⁴⁵ Sherry R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Planning Association, 1971.

⁴⁶ Voir le cube Archon Fung, 2006.

⁴⁷ Roger Hart, *Children's Participation: from Tokenism to Citizenship*, Centre de recherche Innocenti, UNICEF, 1992.

espaces publics en Bretagne ! » (2016)⁴⁸, le CESER a construit une **typologie de la participation citoyenne adaptée à l'aménagement d'un espace public**.

A partir de ces différentes typologies, nous proposons ici une échelle de la participation simplifiée qui classe les démarches participatives d'initiative institutionnelle (descendantes) selon le degré de lien à la prise de décision. Ces niveaux restent des idéaux-types et une démarche peut se situer à mi-chemin entre deux niveaux. Les niveaux de participation peuvent également varier selon la phase de la démarche et le domaine dans lequel la démarche est mise en œuvre (urbanisme, schéma directeur, design de services publics, etc.)

<i>Degré d'implication et de lien à la prise de décision</i>	<i>Description</i>
1 - Information (non participation)	L'institution informe les habitant-es. <i>Exemple : réunions d'information</i>
2 - Consultation	L'institution recueille les avis des habitant-es. <i>Exemple : sondages, enquêtes</i>
3 - Co-construction	Les habitant-es participent à la création d'un projet ou d'une politique publique. <i>Exemple : ateliers pour élaborer des projets</i>
4 - Co-décision	Les habitant-es décident avec l'institution. <i>Exemple : budgets participatifs</i>

Le terme de **concertation**, fréquemment utilisé, est entendu ici comme un format délibératif de participation il ne s'agit pas d'un recueil d'avis juxtaposés mais d'un processus de confrontation des avis et des vécus des participant-es et d'une volonté de mise en convergence de ces avis. Une concertation peut être consultative autant que co-décisionnelle.

L'atteinte du niveau de « **co-décision** » est évidemment le plus souhaitable dans les démarches de participation. Cependant, il est aussi possible que d'autres modes de participation soient plus adaptés à certains projets ou à différentes phases d'une démarche participative plus globale. Ainsi, **aucun niveau n'est meilleur qu'un autre dans l'absolu** : quel que soit le degré de lien à la prise de décision, il doit en revanche être bien explicité dès le début de la démarche puis à chaque phase afin de ne pas susciter de déception ou de sentiment de trahison, et donc de la défiance, chez les participant-es. De la même manière, il est crucial de rendre compte des suites de la démarche et de justifier les arbitrages politiques. Une démarche qui se situe très haut dans l'échelle de participation mais ne donne pas à voir aux participant-es l'impact de leur participation sera une démarche décevante⁴⁹.

Il faut préciser ici que le terme « participatif » peut aussi être utilisé dans des projets sans lien avec la décision publique. Par exemple, des citoyen-ne-s peuvent être associé-es à la réalisation d'un projet initié par une institution ; les citoyen-nes sont invité-es à remplir certaines fonctions spécifiques ou à réaliser certaines tâches, mais ils-elles sont conscient-es des limites de leur influence réelle. Le terme « participation » est ici entendu au sens de **prendre part, avoir des tâches à réaliser et prendre des responsabilités**. On peut citer les

⁴⁸ CESER Bretagne, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !*, 2016.

⁴⁹ Voir chapitre 2 sur les conditions de réussites des démarches de participation.

projets d'inventaires participatifs du patrimoine ou encore les chantiers participatifs à l'initiative d'institutions.

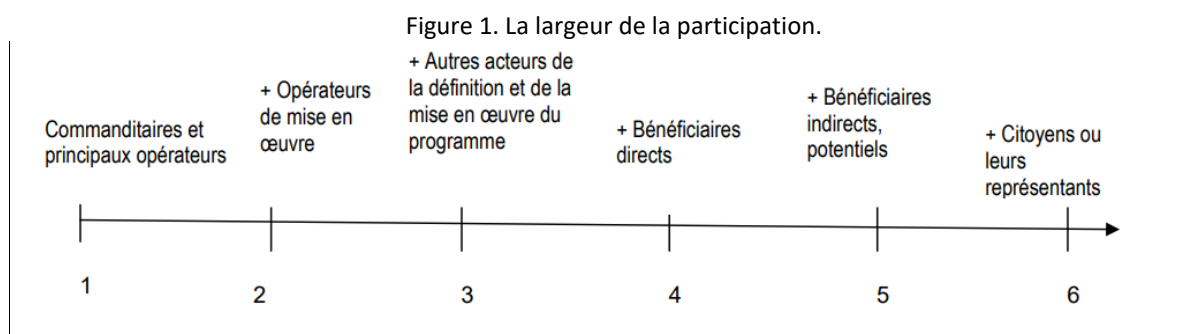
Comme évoqué précédemment, il existe également des formes de **participation d'initiative citoyenne** entretenant des **relations plus ou moins distanciées avec les institutions**. Le projet ou les idées sont initiées et gérées par les citoyen·nes, regroupé·es en collectifs ou en associations. Les institutions peuvent être invitées à apporter le soutien nécessaire, mais le projet peut être mené à bien sans leur intervention. Certains projets peuvent avoir une dimension contestataire ou viser à pallier un manque d'implication des services publics sur un territoire. Ce type de participation suscite particulièrement le pouvoir d'agir des citoyen·nes. Un tiers-lieu auto-géré par des habitant·es peut-être une illustration de ce cas de figure. Nous pouvons également citer les initiatives qui visent à développer le lien social tels que les cafés citoyens par exemple ou toute forme de débat dans l'espace public.

Sherry Arnstein et Roger Hart avaient identifié plusieurs formes de démarches ayant l'apparence de démarches participatives mais ne relevant pas d'une participation réelle et effective des publics à la prise de décision. Nous souhaitons attirer l'attention sur **les formes « tronquées », détournées ou insincères de participation**, que l'on peut retrouver à chacun des niveaux :

1 - Participation symbolique ou cosmétique	Le projet n'est ouvert à la participation que sur certains de ses volets, les moins ambitieux ou les moins intéressants. Les citoyen·nes ne peuvent pas s'exprimer sur l'opportunité même du projet. On crée ainsi une fausse impression de participation, délibérément ou non.
2 - Manipulation	Les citoyen·nes sont invité·es à participer au projet mais n'ont aucune influence réelle sur les décisions et les résultats. Leur présence est principalement utilisée à d'autres fins : faire croire à une démarche participative, présenter un projet ou une institution sous un jour favorable, obtenir des fonds supplémentaires de la part des organismes qui soutiennent la participation etc.

3.1.2 La largeur de la participation selon les publics associés

Tout comme l'échelle des niveaux de participation, il existe des échelles qui prennent en compte la largeur des publics intégrés dans l'élaboration de l'action publique.



Source : Gaëlle Baron, Eric Monnier, *Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile*, 2003.

3.2. Les lieux de la participation : instances permanentes et dispositifs *ad hoc*

3.2.1 Les assemblées permanentes

Elles sont généralement **intégrées dans le fonctionnement quotidien des institutions**, et de ce fait moins spontanément connues ou reconnues comme instances de participation citoyenne. Elles sont composées de citoyen·nes (dont des personnes issues de la société civile organisée) nommé·es selon différentes procédures. Les membres siègent pour une durée déterminée et peuvent être consulté·es par l'institution pour différentes thématiques et projets. Les missions et liens à la prise de décision sont variables selon les territoires et selon les relations avec l'institution. Certaines de ces assemblées sont obligatoires et **instituées par le cadre légal** (CESER, conseils de développement, CESE, conseils citoyens, conseils de quartier, commissions de suivi de site, etc.).

D'autres instances permanentes ont été mises en place **à l'initiative des collectivités** (par exemple Conseil régional des jeunes de Bretagne, Conseil culturel de Bretagne, etc.).

3.2.2 Les dispositifs de participation *ad hoc*

Ces dispositifs sont mis en œuvre pour mobiliser les citoyen·nes sur un projet ou une thématique en particulier, et ce de manière occasionnelle. Depuis les années 2000, le nombre de dispositifs de participation de cette nature a été multiplié. Ils permettent de penser un processus participatif adapté spécifiquement aux besoins d'un projet.

Il est possible de distinguer au sein de ces dispositifs ceux qui s'adressent au grand public, à des publics ciblés et ceux qui mobilisent des mini-publics. Une démarche participative dite « accordéon » peut associer différents dispositifs de participation, délibératifs ou non. Nous pouvons citer à titre d'exemple les ateliers de co-construction, les réunions publiques, les stands itinérants de recueil d'avis ou encore les conventions citoyennes.⁵⁰

Un mini-public est un groupe constitué de personnes sélectionnées qui réfléchissent ensemble sur un temps donné. Les participant·es peuvent être mobilisé·es par différentes voies. Un premier moyen est le **tirage au sort**. Un autre moyen peut être de travailler avec des **structures relais**, par exemple, des organisations qui travaillent avec des jeunes. Un des traits caractéristiques des mini-publics est de chercher à faire venir, ou à « **aller vers** »⁵¹ celles et ceux qui ne viendraient jamais spontanément, qui ne se sentent pas légitimes ou ne s'intéressent pas à la thématique de la démarche⁵². Pour ces dispositifs, contrairement aux dispositifs pérennes, une montée en compétence rapide est nécessaire et le temps qui est dédié à la réflexion est plus court.

⁵⁰ Audition d'Anne Chevrel, le 4 juillet 2022.

⁵¹ Voir chapitre 2 sur la participation des publics éloignés et le *Guide pratique de l'aller vers*, Fédération des centres sociaux et socioculturels de Bretagne (FSCB), 2022.

⁵² Audition d'Anne Chevrel, le 4 juillet 2022.

3.3. Internet et les technologies civiques : des outils numériques au service de la démocratie ?

L'arrivée d'internet a été perçue par une large part de la société civile comme un moyen d'appuyer les mouvements citoyens et d'ériger des espaces d'organisation de contre-pouvoirs en multipliant les espaces d'échanges, et en accroissant la circulation des informations, en dehors des médias traditionnels.

Tour à tour remède et poison, le rôle que joue Internet dans la démocratie est plus qu'ambigu. Espace d'émancipation et d'accès facile et rapide à l'information, il est aussi un espace de manipulation, de diffusion de fausses informations et de discours haineux. L'éducation aux médias et à l'information est un moyen de préserver la démocratie des dérives d'Internet⁵³.

Avec le numérique s'est développé le mouvement des technologies civiques (ou *civic techs*). Il englobe les outils numériques qui visent à améliorer le fonctionnement démocratique en offrant de nouveaux outils d'expression aux citoyen·nes ou en améliorant la transparence des administrations. Ces technologies peuvent être d'initiative privée, citoyenne ou institutionnelle (on parlera alors davantage de *gov techs* ou de technologies gouvernementales).

L'une des expériences emblématiques de l'usage de technologies civiques est la plateforme Decidim, lancée en 2017 avec le financement de la mairie de Barcelone en réponse au mouvement des Indignés. Cette plateforme numérique permet d'organiser des concertations en ligne, des appels à idées ou encore d'organiser des budgets participatifs. A but non-lucratif, le logiciel Decidim est publié sous licence libre, c'est-à-dire que son code peut être librement utilisé, copié et modifié dans la lignée du mouvement des biens communs numériques. Des clauses qui fixent des garanties démocratiques d'usages de la plateforme sont adjointes aux clauses de la licence du logiciel.

Ces dernières années, le marché des *civic techs* s'est fortement élargi, particulièrement avec les institutions toujours plus nombreuses qui choisissent de se tourner vers des solutions numériques afin de se rapprocher des citoyen·nes. La Région Bretagne s'est également dotée d'une plateforme numérique, l'Atelier breton, qui recense les différentes démarches de participation citoyenne mises en œuvre.

Il faut se rappeler que les formes des technologies civiques sont diverses et ne sont pas neutres politiquement. Loïc Blondiaux soulignait cette hétérogénéité dès 2016 dans une tribune à Libération : « *Entre la start-up maligne qui vise à se positionner sur le business de la concertation entre élus et citoyens et l'initiative qui cherche à renverser la table et à subvertir la démocratie représentative, il y a un monde* ».

Néanmoins, les technologies civiques peuvent présenter plusieurs avantages. Plusieurs familles de technologies civiques peuvent être distinguées selon leurs objectifs :

⁵³ Valentin Chaput, OpenSourcePolitics, cité dans CNIL, [Civic tech, données et demos, enjeux de données personnelles et libertés dans les relations entre démocratie, technologie et participation citoyenne](#), Cahiers Innovation et prospectives, 2019.

- **Diversifier les voies d'expression** : permettre de participer depuis chez soi, accompagner les réflexions collectives par des outils facilitant les échanges et la créativité. *Exemples : plateformes en ligne pour des budgets participatifs, des consultations, boîtes à idées, forums, cartes mentales, nuages de mots, etc. ;*
- **Resserrer les liens entre élu-es et citoyen·nes** : transparence et éthique de la vie publique, taux de présence en assemblée, activité parlementaire, plateforme et applications d'interpellation d'élus. *Exemples : plateformes d'open data, nosdeputes.fr, assembleecitoyenne.fr, make.org désormais labellisé par le CESE parmi d'autres plateformes de pétition.*

Pour aller plus loin sur les usages des technologies numériques à des fins démocratiques, de nombreuses critiques existent à l'encontre des risques d'un « solutionnisme technologique » à la démocratie. Les promoteurs de la démocratie électronique sont parfois accusés de souffrir d'un tropisme procédural mettant de côté les questions éthiques et politiques : « Considérer la participation citoyenne comme un simple problème de communication et de collaboration contribue à cacher les rapports de pouvoir à l'œuvre dans la participation politique, et à empêcher d'autres formes de cadrage du problème »⁵⁴.

Comme évoqué précédemment, l'introduction de la dématérialisation fait par exemple craindre à de nombreux acteurs une baisse des possibilités de contrôle citoyen sur les procédures d'autorisation environnementale. Facteur aussi d'exclusion des personnes en situation d'illectronisme, les démarches participatives numériques ne doivent remplacer le présentiel. Enfin, nous ajouterons que notre enquête de terrain nous a permis de constater que les outils numériques ne peuvent remplacer la qualité d'un débat démocratique conduit dans un espace physique.

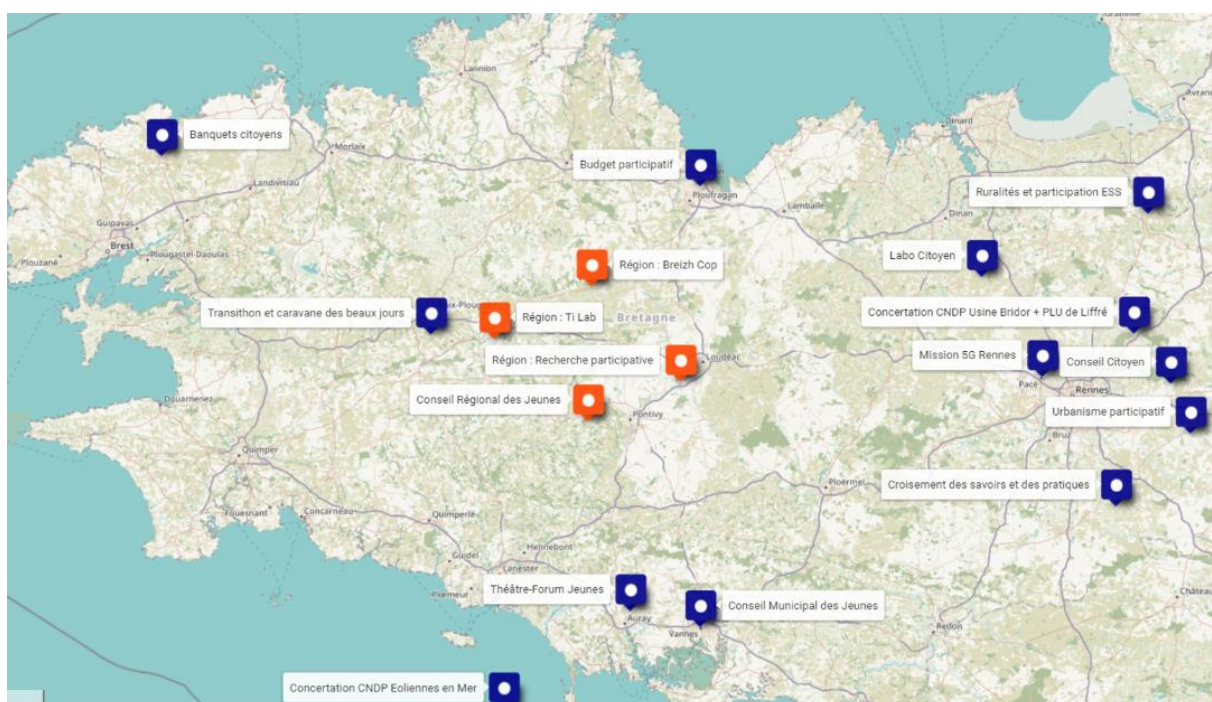
⁵⁴ Tatiana De Feraudy, [Civic tech](#), DicoPart, 2022.

La participation citoyenne en Bretagne : des réalités plurielles

1. La méthodologie d'enquête du CESER : une approche qualitative par le terrain

Nous avons choisi d'analyser la réalité de la participation citoyenne en Bretagne à partir du terrain. Le CESER, assemblée représentative de la société civile organisée, est régulièrement en contact avec des acteurs de la démocratie participative. Nous sommes allés à leur rencontre, en repérant et en analysant des initiatives diverses, portant sur des sujets variés, mais en retenant toujours comme constante **le lien entre la participation citoyenne et l'action publique**.

Figure 2. Carte non exhaustive des démarches étudiées en Bretagne.



Notre enquête nous a menés hors du CESER, auprès d'une variété d'autres acteurs engagés dans des démarches participatives (élu·es, agent·es, organisations, citoyen·nes et professionnel·les, etc.), à différents échelons de l'action publique et sur des territoires aux caractéristiques sociogéographiques différentes.

Il résulte de cette enquête le constat **d'une très grande diversité des dispositifs de participation citoyenne**, dans leurs finalités, leurs origines, leurs modalités, et leurs résultats. Nous les présentons dans le rapport **en fonction de leurs finalités**, pour une raison précise : les outils doivent toujours être interrogés au regard des finalités qu'ils poursuivent afin qu'ils ne deviennent pas des « automatismes aveugles »⁵⁵. Une conception strictement « technique » de la participation peut entraîner une fuite en avant (la multiplication des dispositifs sans réel objectif) et une confusion entre les moyens et les fins, c'est-à-dire une dépolitisation de ce qui est pourtant au cœur de la démocratie : le débat d'idées en vue de « faire société ».

Au terme de notre enquête, nous retenons **cinq grandes finalités de la participation citoyenne**, non exclusives les unes des autres :

- Tout d'abord, le développement de la participation citoyenne répond à l'impératif d'améliorer la qualité de l'action publique **en la pensant avec les premières personnes et/ou organisations concernées**, au plus près du terrain (2.1.) ;
- Cependant, l'ambition de la participation citoyenne va au-delà et les enjeux auxquels nous avons à faire face requièrent davantage de débat public pour **éclairer les controverses**, sociales, techniques, environnementales et sanitaires (2.2.) ;
- Le cadre institutionnel n'est pas le seul lieu d'expression des aspirations citoyennes. Il faut donc aller plus loin que des démarches participatives descendantes et penser une démocratie qui sache **accueillir et prendre en compte les interpellations citoyennes** (2.3.) ;
- Plus encore, à l'échelle locale comme nationale, **susciter et soutenir les initiatives citoyennes sur tous les territoires** constitue une manière d'accompagner l'engagement de toutes et tous dans la vie démocratique, au travers notamment de la création de communs (2.4.) ;
- Enfin, la participation citoyenne doit chercher à **émanciper et mobiliser les publics pouvant être ou se sentir « éloignés »** des institutions, notamment les personnes subissant des discriminations, les personnes en situation de précarité et de pauvreté, les jeunes... (2.5.).

Nous avons cherché à analyser et à mettre en avant les pratiques innovantes, les conséquences positives (parfois inattendues) des démarches, mais aussi à mieux comprendre leurs écueils et les conséquences négatives qui peuvent en résulter.

Il est important de préciser que l'analyse des dispositifs présentés ici ne consiste pas en une évaluation : ce n'était pas l'objectif que le CESER s'était donné et cela aurait impliqué une observation sur le temps long des actions et des résultats de ces dispositifs ainsi qu'une rencontre de toutes les parties prenantes.

⁵⁵ Jean-Claude Moisdon *Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (Eds.), Gouverner par les instruments, Sociologie du travail, 2005.*

Nous souhaitons plutôt par cette enquête de terrain donner à voir la manière dont certains acteurs se sont saisis de la question de la participation citoyenne et les enseignements qu'ils en ont tirés. Nous avons également recueilli la parole de participant·es. Que les éléments recueillis soient objectifs ou subjectifs, ils disent tous quelque chose d'une réalité vécue et perçue, qui éclaire la théorie par la pratique. Pour finir, nous avons croisé ces paroles recueillies avec les travaux de chercheur·euses⁵⁶.

2. Les finalités des démarches participatives

2.1. Penser l'action publique au plus près du terrain

Pour de nombreux acteurs publics, l'une des premières motivations d'une plus grande inclusion de citoyen·nes dans l'élaboration de politiques publiques est de mieux comprendre les besoins du terrain afin d'apporter des réponses plus adaptées. Les exemples sont nombreux : aménagement participatif, co-construction des services publics, suivi et évaluation de l'action publique, recherche participative...

2.1.1 L'aménagement participatif

L'urbanisme et l'aménagement ont été des domaines pionniers de la participation citoyenne contemporaine. Ce n'est pas un hasard, car la manière dont sont pensés les espaces publics et plus largement l'aménagement du territoire ne sont pas neutres politiquement, ils renvoient à des visions plus ou moins partagées du monde⁵⁷. Le partage entre les différents usages de l'espace public a donc un fort potentiel de conflictualité, et de débat.

Du XIX^e au XX^e siècle, l'aménagement urbain a été principalement pensé comme étant un domaine dans lequel seul·es les experts pouvaient s'exprimer et dont les habitant·es étaient uniquement destinataires. A la fin des années 1960, un grand nombre de quartiers anciens et populaires sont rénovés, entraînant l'expulsion d'habitant·es et leur déplacement vers les périphéries des grandes villes. C'est le début de ce que l'on appelle la gentrification⁵⁸, ce processus d'exclusion des foyers les plus modestes au profit de catégories sociales plus aisées. Ces aménagements vécus brutalement par les populations ont donné lieu aux « luttes urbaines ». La mobilisation des habitant·es du quartier populaire de l'Alma-Gare à Roubaix contre un projet de réhabilitation est une expérience fondatrice en matière d'urbanisme participatif. Dans les années 1970 ces citoyen·nes ont proposé un contre-projet de réhabilitation de leur quartier. Au terme de près de dix ans de « lutte urbaine » avec la mairie, ce projet alternatif a finalement été retenu par les pouvoirs publics⁵⁹.

⁵⁶ Voir en annexe la liste complète des ouvrages et articles que nous citons dans le présent rapport, les personnes interrogées et les auditions réalisées.

⁵⁷ CESER Bretagne, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !*, 2016.

⁵⁸ Anne Clerval, Géoconfluences, ENS Lyon, [Glossaire « Gentrification »](#), 2022.

⁵⁹ Alice Mazeaud, Paula Cossart et Julien Talpin, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Quaderni, 2017.

En réponse à la multiplication des conflits sur des projets d'urbanisme, de nouvelles manières de penser les aménagements se sont lentement développées, cette fois davantage à travers une coopération entre habitant·es, aménageurs, acteurs politiques et économiques⁶⁰. Ce développement de l'aménagement participatif s'appuie sur le constat que les aménagements urbains étaient jusque-là très souvent inadaptés aux usages qui en étaient faits. Une nouvelle conception de la fabrique de l'urbanisme a émergé en valorisant l'expertise propre aux habitant·es : **l'expertise d'usage**.

L'étude du CESER « *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne* » (2016) accorde une large place à l'analyse de la « co-fabrication » des espaces publics. L'espace public est entendu ici dans son sens de lieu physique, celui qui peut être pensé à travers une démarche de participation citoyenne. Dans cette conception, **la maîtrise d'usage** (les habitant·es), participe à l'aménagement en coopération avec **la maîtrise d'ouvrage** (le commanditaire du projet) et **la maîtrise d'œuvre** (l'acteur opérationnel de la réalisation des travaux).

Ces savoirs d'usages peuvent prendre de multiple visages. En urbanisme, les « chemins du désir » désignent ces chemins alternatifs, raccourcis non balisés, empruntés spontanément par les piétons et qui peuvent signaler un aménagement urbain peu adapté. De plus en plus d'aménageurs prennent en compte ces chemins afin de penser la ville depuis l'usage qui en est fait.

Figure 3. Exemple d'un chemin du désir « fermé » par de la rubalise.



La participation citoyenne peut intervenir à différentes phases du projet et selon des modalités différentes. Parfois, ce sont les maîtres d'œuvre, architectes et urbanistes, qui vont faire appel dans la conception de l'aménagement à des habitant·es pour adapter au mieux leur projet au contexte. Dans d'autres cas, les maîtres d'ouvrage peuvent faire appel à un prestataire, une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ayant développé un champ d'expertise et de conseil en participation citoyenne. Le marché des AMO spécialisées dans la

⁶⁰ Jodelle Zetlaoui-Léger, [Urbanisme participatif](#), DicoPart, 2022.

concertation avec les habitant·es s'est considérablement élargi au cours des deux dernières décennies. Ces cabinets de conseils, SCOP ou associations peuvent provenir de domaines très divers : communication et relations publiques, urbanisme et architecture, développement durable, intelligence collective et coaching, socioculturel, etc.⁶¹ Le choix de l'AMO, et la conception de la participation qui vient avec, peut avoir un fort impact sur la manière dont la démarche participative va être conduite.

La co-construction des espaces publics répond à un double enjeu démocratique : donner la parole aux premiers concernés mais également **penser collectivement des espaces publics qui favorisent le vivre ensemble et donc la démocratie**. Ces espaces peuvent être à la croisée d'enjeux très divers, pas seulement sur la question de l'usage qui en est fait mais sur la manière même dont est pensé leur rôle. « *L'espace public devrait être [...] un lieu où l'on fait ou refait société ensemble, non sans rugosités, tensions et conflits, tout en restant ouverts au monde et respectueux de la plus grande diversité humaine* ». « *L'espace public est l'espace commun le plus accessible et universel d'une société démocratique ouverte et pluraliste. A toutes les échelles territoriales et temporelles, il est composé de l'ensemble des lieux matériels et immatériels, naturels et artificiels, dont le droit d'usage appartient à toutes et à tous y compris aux générations futures. L'exercice des libertés et la protection des droits humains fondamentaux doivent y être garantis pour tous, femmes et hommes, à tous les âges de la vie. Espace complexe d'interactions sociales, politiques et culturelles, environnementales et économiques, il est aussi un milieu de vie à protéger qui influence la santé humaine* »⁶².

La politique de la ville a été un terrain fécond d'expérimentations participatives sur fond de conflits⁶³. Au cours des années 1990, la participation des habitant·es est devenue une obligation pour les partenaires de la politique de la ville en particulier via **les contrats de ville** à la construction desquels les habitants des quartiers prioritaires doivent être associés. Le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU 2003-2013) a inclus la « concertation » dans son règlement général mais uniquement en ce qui concerne la « gestion urbaine de proximité » (le cadre de vie). En ce qui concerne les choix de démolition et de restructuration des plans du quartier en lien, les premier·es concerné·es n'ont souvent pas eu leur mot à dire, ce qui a été particulièrement mal vécu et a abouti à une forte demande en provenance de la société civile et des habitant·es pour être davantage acteurs des changements dans leurs quartiers⁶⁴. La gouvernance de la politique de la ville inclut également les citoyen·nes, via les contrats de ville pour lesquels une instance permanente, **le Conseil citoyen**⁶⁵, doit être consulté pour leur élaboration ou au moins le suivi et le bilan.

⁶¹ Alice Mazeaud, Magali Nonjon, *Le marché de la démocratie participative*, 2018.

⁶² CESER de Bretagne, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !*, 2016.

⁶³ Alice, Mazeaud, Paula Cossart et Julien Talpin, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Quaderni, 2017.

⁶⁴ Jodelle Zetlaoui-Léger, *Urbanisme participatif*, DicoPart, 2022.

⁶⁵ Les Conseils citoyens sont obligatoires dans tous les QPV, institués par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Les Conseils citoyens sont composés d'habitants volontaires des QPV. Leurs activités mais aussi leurs difficultés seront développées plus tard dans ce chapitre.

Focus : l'aménagement participatif du quartier du Blosne

La rénovation urbaine du quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) du Blosne à Rennes est un exemple particulièrement éclairant de la manière dont un aménagement participatif peut être pensé avec différents dispositifs et interactions entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et maîtrise d'usage et les effets qui peuvent en résulter.

Après un premier diagnostic du quartier mené par un cabinet, l'élue à l'urbanisme délégué au quartier du Blosne a souhaité associer les habitant·es à la transformation du quartier. La démarche a été lancée en 2010 avec le conventionnement de deux organismes : une agence d'urbanisme et l'IAUR (Institut d'aménagement et d'urbanisme de Rennes). Un groupe de travail en charge de la concertation a été créé réunissant chaque mois les principaux services qui intervenaient sur le Blosne (services de la ville, APRAS, architectes et paysagistes).

La co-élaboration du projet de rénovation s'est faite avec plusieurs dispositifs sur cinq années. Les 25 habitant·es participant à la démarche ont été choisi·es parmi des habitant·es volontaires et actifs dans le quartier. Ils ont rempli le rôle d'ambassadeurs de la démarche et ont été formé·es au processus d'élaboration d'un projet de quartier. Deux voyages d'études réunissant une centaine d'acteurs différents ont été organisés à Berlin puis Barcelone. Le but était de croiser les regards entre bailleurs sociaux, services, associations, élu·es et habitant·es. Plusieurs groupes de visites d'aménagements ont été constitués en mixant la maîtrise d'œuvre, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'usage. Les soirs étaient consacrés aux restitutions des visites et à la réflexion collective. Ces visites ont apporté au groupe une connaissance des enjeux de l'urbanisme et ont donné de l'inspiration pour dessiner les possibles dans le quartier du Blosne. Une phase de diagnostic et de propositions a été organisée. Ce diagnostic d'usage a été animé par un travail sur une carte du quartier vu sous l'angle de plusieurs thématiques (santé, convivialité, culture, sport, mobilité, etc.). Des étudiants en master d'urbanisme de l'IAUR ont mené plusieurs actions sur le quartier, un atelier sensoriel avec des enfants pour travailler sur leurs perceptions de leur quartier et une action éphémère d'aménagement d'une place à partir des besoins des habitant·es. Un architecte est allé directement dans l'espace public travailler sur les emplacements des immeubles avec les habitant·es.

La restitution de la démarche de co-construction et de l'évolution du projet a pris plusieurs formes : un plan synthétisant toutes les propositions des habitant·es, « la caravane des îlots », caravane itinérante dans le quartier du Blosne pour aller vers les habitant·es afin de leur présenter les futures évolutions, des forums réguliers d'information des avancées du projet.

Les propositions des citoyen·nes ont permis d'enrichir les réflexions des élu·es, de garantir l'ancrage dans le quartier et de penser le collectif. Le projet de « rambla du Blosne », réaménagement d'une voirie en espace de circulation apaisé et multifonctionnel, a été intégré à la concertation. Egalement, le projet de l'immeuble du Quadri, dédié à l'ESS a été appuyé par cette concertation. Ce lieu a été pensé pour contrer la dynamique de dortoir du quartier et attirer des activités et des services de proximité.

Le lien entre cette concertation et les constructions peuvent cependant être peu visibles pour les habitant·es car les constructions ont été achevées plusieurs années après la démarche de participation. La fin de la démarche a été mal vécue par des participant·es qui souhaitaient continuer à travailler sur l'aménagement de leur quartier. La population concertée était en partie constituée de personnes précaires, une population difficile à mobiliser, plus encline à penser sa parole comme illégitime. De ce point de vue, il est assez remarquable que ce dispositif ait réussi à mobiliser ces habitant·es pendant cinq années.

Malgré le développement des pratiques d'urbanisme participatif, la maîtrise d'usage et le pouvoir d'agir des habitant·es sont encore loin d'occuper une place centrale dans le cadre des politiques d'aménagement urbain. Nous avons déjà cité plus haut la « lutte urbaine » emblématique des habitant·es, « *citoyens bâtisseurs* », de l'Alma-gare à Roubaix ayant fait valoir avec succès leur contre-projet de réhabilitation de leur quartier dans les années 1970. Aujourd'hui, des roubaisien·nes se mobilisent à nouveau contre un projet de démolitions dans leur quartier dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) qu'ils considèrent inadapté à leurs réelles problématiques. Une concertation a été lancée sans donner satisfaction aux habitant·es qui se sont constitués en collectif en 2022. Ils réclament des rénovations et des investissements pour la vie du quartier et les espaces publics qui ont peu été entretenus ces dernières décennies⁶⁶.

2.1.2 La co-construction des services publics

Tandis que les expériences pionnières de participation citoyenne se sont en grande partie développées sur la base de conflits d'aménagement, c'est à partir des années 1990-2000 que l'on a pu observer **l'introduction de nouvelles pratiques « participatives » dans les administrations françaises**. Cette période correspond également à la diffusion de nouveaux modèles de *management public* et de nouvelles normes de pratiques, notamment relatives à l'évaluation de la qualité des services publics. Ainsi, de nombreuses administrations vont mettre en œuvre des enquêtes et des consultations afin de mesurer la satisfaction des « usagers-clients »⁶⁷.

Par ailleurs, face aux critiques émises envers certaines méthodes de gestion de projet, **les approches de *design thinking*** vont s'imposer progressivement comme l'un des marqueurs des capacités innovatrices de l'action publique. Il s'agit de techniques de résolution de problèmes empruntées, comme leur nom l'indique, au monde du *design* et aux modèles de conception (de produits ou de services, reposant par exemple sur les principes de « l'open innovation ») utilisés dans le secteur privé⁶⁸. Ces méthodes d'intelligence collective, lorsqu'elles sont appliquées à la création ou à la transformation de services publics, visent à favoriser l'innovation publique en cherchant à penser « depuis » les utilisateur·ices/usager·es (leurs problèmes, leurs attentes), à explorer-tester avec ces derniers, et ce, en laissant une

⁶⁶ Le Monde, *A Roubaix, la révolte des habitants du quartier de l'Alma-Gare*, 30/01/23.

⁶⁷ Alice Mazeaud, Magali Nonjon, 2018, *op.cit.*

⁶⁸ Le guide Utilo recense un grand nombre de techniques d'intelligence collective et de pratiques collaboratives, téléchargeables [ici](#). Il a été pensé par des facilitateurs d'innovations publiques de Bretagne accompagnés par le Ti lab.

large place à la créativité et à l'expérimentation. Il faut souligner que de nombreuses méthodes d'intelligence collective qui peuvent être utilisées dans le *design* de services publics proviennent également de l'éducation populaire et des mouvements ouvriers. De fait, l'innovation publique dans son ensemble est traversée par diverses influences : les dispositifs participatifs constituent des points d'observation privilégiés de cette dynamique et de l'évolution des ingénieries collectives de l'action publique⁶⁹.

Focus : le Ti Lab, laboratoire d'innovation publique régionale

Le Ti Lab est un laboratoire d'innovation publique co-porté par la Région Bretagne et les services de l'Etat en Bretagne. Ce laboratoire mène des démarches de co-conception de services publics avec des usager-es. En faisant appel à eux, le *design* cherche à penser les services par un prisme qualitatif et non quantitatif. Autrement dit, il ne s'agit pas d'avoir des chiffres sur l'utilisation d'un service mais des retours d'expérience concrets sur son usage afin de pouvoir l'améliorer avec ceux qui en sont destinataires.

Le Ti Lab s'appuie sur la mise en coopération de trois visions des politiques publiques :

- l'expertise scientifique ;
- l'expertise empirique du terrain : professionnels et acteurs de la société civile organisée qui sont en contact avec les publics destinataires du service ;
- l'expertise d'usage : les usagers, utilisateurs et destinataires d'un service.

Aujourd'hui, ces trois formes d'expertises sont encore assez peu reconnues dans les processus d'élaboration de services publics. En leur donnant une plus grande place, les politiques publiques et leur mise en œuvre pourraient être davantage adaptés aux besoins du terrain. Le laboratoire mène des expérimentations à petite échelle, il pense des prototypes de service, les teste avant que ces nouveaux services puissent être adoptés par les décideurs publics.

Le laboratoire a par exemple étudié une manière de simplifier le parcours de formation des demandeurs d'emploi et a élaboré une démarche de conception d'un service mieux adapté. Considérant que la complexité des démarches administratives était une cause importante de non-recours aux droits, des demandeur-euses d'emplois ont été invité-es à co-crée avec des chercheur-euses et des designers un dossier-formulaire unique facile à remplir et à suivre. Le Ti Lab a également pu travailler sur les thématiques des mobilités ou encore de l'égalité femmes-hommes dans le numérique.

La co-construction avec des citoyen-nes de services publics peut répondre à un besoin de correction *a posteriori* des dysfonctionnements constatés, dû à des impensés de départ. La dématérialisation est un cas d'école en la matière : elle peut devenir un facteur d'exclusion des personnes peu à l'aise avec les outils numériques, insuffisamment équipées ou en situation d'illectronisme. Le laboratoire s'est emparé du sujet et mène des expérimentations dans le cadre du projet de recherche-action LabAccès « accès aux droits et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation ».

⁶⁹ Alain Findeli, Rabah Bousbaci, *Design thinking*, DicoPart, 2022.

Dans le cadre de ses projets, le Ti Lab coopère avec d'autres acteurs pour faire du partage de pratiques et d'expériences. De 2021 à 2022, un groupe de citoyen·nes concerné·es, d'agents publics, de bénévoles et de professionnels associatifs ont réfléchi ensemble à l'écriture d'un guide concernant la valorisation et l'indemnisation des participant·es adossé à une charte de « la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques ».

L'élaboration participative de services et de politiques publiques peut s'appliquer à tous les domaines. Dans le domaine de la santé, nous pouvons par exemple évoquer l'initiative des quatre départements bretons et de l'Agence régionale de santé de Bretagne qui en 2020 ont choisi de penser conjointement **l'évolution de l'offre de soutien aux aidant·es de personnes en situation de handicap**. Afin d'établir un diagnostic partagé à la fois quantitatif et qualitatif, les différentes collectivités et l'ARS ont lancé une démarche commune de consultations auprès d'aidant·es (panels et entretiens) et de professionnel·les. Des groupes de concertation ont ensuite été animés dans chaque département afin de travailler les orientations générales⁷⁰. Fait assez rare pour être souligné, ce processus participatif a été pensé en coopération entre plusieurs établissements publics.

Autre exemple, le CESE a organisé en 2022 des consultations en ligne et des ateliers participatifs dans plusieurs territoires ruraux de France dans le cadre de son travail sur les mobilités durables en zones peu denses, dont Montours en Ille-et-Vilaine⁷¹.

Néanmoins, la démocratie ne peut être résumée à un rapport citoyen-client et élu-fournisseur. **Un·e citoyen·ne n'est pas seulement un·e « usager·e » des services publics**. La poursuite du bien commun dépasse la qualité des services publics.

2.1.3 Le suivi et l'évaluation des politiques publiques : de l'exigence démocratique à la pratique participative

- **L'évaluation participative des politiques publiques**

Dans sa contribution au Grand débat national, « (Re)faire société », le CESER faisait déjà état de l'impératif démocratique de l'évaluation des politiques publiques, qu'il qualifie de « *levier essentiel pour assurer la transparence de l'action publique et renouveler la confiance des citoyen·nes envers les élu·es* »⁷².

Il existe différents types d'évaluations :

- L'évaluation *ex-ante* ou prospective (par exemple une étude d'impact) ;
- L'évaluation *ex-post* (une fois que la politique a été mise en œuvre) ;
- L'évaluation *in itinere* (menée en même temps que la mise en œuvre).

⁷⁰ Voir sur [le site de l'ARS Bretagne](#).

⁷¹ L'atelier a eu lieu le 19 décembre 2022 à Montours, voir [le site du CESE](#).

⁷² CESER de Bretagne, *(Re)faire société*, 2019.

La culture de l'évaluation des politiques publiques se développe timidement en France, alors même que l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mentionne que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Le caractère démocratique de l'évaluation des politiques publiques a été souligné par la loi Barnier du 2 février 1995. En ce sens, l'évaluation est considérée comme une condition d'appropriation par les citoyen·nes des éléments nécessaires pour pouvoir se forger une opinion sur une politique publique, ses résultats doivent donc être facilement consultables.

Tout comme la participation citoyenne, l'évaluation nécessite une acculturation et une formation. L'économiste Antoine Bozio considère que les démarches d'évaluation des politiques publiques doivent s'efforcer de respecter trois principes démocratiques :

- l'indépendance des instances d'évaluation pour garantir l'intégrité et donc la crédibilité de l'évaluation ;
- la multiplication des contacts avec le monde universitaire pour réduire les risques d'évaluations complaisantes et assurer une démarche scientifique robuste ;
- le souci de la pédagogie dans la communication des résultats au grand public⁷³. La participation de citoyen·nes à l'évaluation est un facteur favorisant la diffusion de résultats, facilement appropriables, dans la sphère publique.

Le CESER a publié en 2022 le rapport « *Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne* »⁷⁴. Il y rappelle que l'évaluation ne doit pas être uniquement tournée vers la quantification et la performance ; le croisement de données quantitatives avec des observations qualitatives est indispensable pour dépasser ces limites⁷⁵. C'est dans le recueil de matière qualitative qu'intervient la participation des citoyen·nes et des organisations, premiers usagers des politiques publiques.

De la même manière que pour la co-construction de services publics, **l'évaluation participative des politiques publiques** se justifie par la nécessité de recueillir l'expertise d'usage des destinataires de la politique. Celle-ci peut impliquer des habitant·es concerné·es, des parties prenantes, des acteurs socio-économiques avec les services et les élu·es. La société civile organisée a des connaissances importantes et pluralistes de l'effet des politiques publiques. En ce sens, le CESER a parmi ses missions de « contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques »⁷⁶.

Il a existé plusieurs générations d'évaluation qui n'ont pas toujours donné la même place aux citoyen·nes. Les évaluations ayant prévalu jusqu'aux années 1980 proscrivaient l'inclusion d'autres acteurs que l'administration évaluée. Les évaluations des années 1990 ont au contraire considéré qu'il fallait associer les principales parties prenantes de la politique publique, jusqu'aux bénéficiaires du programme. Elles visaient « *à demander aux bénéficiaires*

⁷³ Bozio, Antoine, *L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions*, Revue française d'économie, 2014.

⁷⁴ En réponse à la même saisine du CESER par le Conseil régional que le présent rapport.

⁷⁵ CESER de Bretagne, *Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne*, 2022.

⁷⁶ Article L4134-1 du Code général des collectivités territoriales.

d'un programme leur appréciation sur ses effets par questionnaire ou entretien, ou à leur restituer les conclusions de l'évaluation au cours d'une réunion »⁷⁷.

Les dernières générations de l'évaluation intègrent pleinement les citoyen·nes et la société civile organisée au processus dès la définition des problématiques étudiées, dans le pilotage des travaux et dans le jugement final. Cette évaluation participative davantage émancipatrice ne cherche pas seulement à comprendre la réalité des premiers concernés par les politiques publiques, mais à leur permettre de comprendre la situation dans sa globalité et de penser par eux-mêmes les moyens nécessaires pour la modifier. Les théories de l'évaluation émancipatrice préconisent une phase de formation à l'évaluation, à la prise de parole et à l'analyse.

Exemples d'évaluation participatives en France

Il existe de nombreux exemples d'évaluation participatives, conduites selon des modalités diverses et de qualité variable. Nous pouvons citer à titre d'exemples l'évaluation d'opérations de développement social urbain en France en 1987, le jury citoyen d'évaluation de la politique « transports et mobilités » de la Région Poitou-Charentes en 2010, les évaluations participatives des Agendas 21 ou encore l'évaluation du projet éducatif du Département de Loire-Atlantique en 2019, ayant débouché sur une concertation pour formuler nouvelles orientations.

- **L'évaluation participative des processus de participation citoyenne**

Les démarches et politiques participatives elles-mêmes peuvent être évaluées de manière participative. Il est possible d'évaluer la qualité d'un dispositif participatif et les effets du processus dans son ensemble. L'existence d'une charte de la participation peut permettre de s'appuyer sur les critères prédéfinis d'une démarche de participation réussie. Les dispositifs de participation reposant beaucoup sur l'expérimentation, les évaluer permet à la collectivité d'améliorer ses pratiques, d'identifier des besoins de formation ou de recrutement, de décider de reconduire ou non un dispositif participatif ou encore de rendre compte aux citoyen·nes des suites données à leurs avis.

En 2021, la Ville de Rennes a par exemple réalisé une évaluation de son budget participatif, ce qui a permis de procéder à des ajustements et d'améliorer les projets soumis. La Région Occitanie a également organisé un suivi évaluatif de sa démarche « Région citoyenne » 2018-2021.

Comme pour toute démarche d'évaluation, il est recommandé de prévoir dès la conception de la démarche participative son évaluation. Il est possible également de faire un suivi évaluatif « au fil de l'eau » en faisant des points réguliers. Par exemple, dès le lancement des Conseils citoyens indépendants de la Ville de Grenoble, un comité de suivi et d'évaluation a été mis en place pour constater l'adéquation entre les réalités de ces assemblées

⁷⁷ Baron, Gaëlle, Monnier Eric, *Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile*, Revue Informations sociales, 2003.

permanentes et les objectifs inscrits dans la charte de la participation de la Ville. Le guide « **L'évaluation de la participation** » de l'Institut de la concertation et de la participation⁷⁸ permet d'aller plus loin dans la méthodologie d'évaluation des démarches participatives.

Le développement de démarches participatives met plus encore en évidence l'importance pour la puissance publique de **rendre des comptes aux citoyen·nes**. De fait, il peut être fortement décevant pour un·e participant·e ou une organisation de la société civile de ne pouvoir constater les effets et les suites de la politique publique auquel elle a contribué. Une évaluation complète d'une démarche participative peut passer par le suivi de la prise en compte et de la mise en œuvre des propositions citoyennes. Une solution peut consister à mettre en place un comité citoyen de suivi et de mettre à disposition ces informations au grand public⁷⁹.

2.1.4 Les recherches participatives pour éclairer les décisions et le débat public

De la même manière que l'évaluation a progressivement inclus un public de plus en plus large, certains chercheur·euses cherchent à ouvrir la recherche scientifique à la participation des citoyen·nes et de la société civile organisée. Les sciences et recherches participatives se définissent comme « *des formes de production de connaissances scientifiques auxquelles participent, avec des chercheurs, des acteurs de la société civile, à titre individuel ou collectif, de façon active et délibérée* »⁸⁰. Il existe plusieurs familles de sciences participatives qui peuvent être distinguées selon les acteurs à l'origine de leur initiative et leurs finalités⁸¹.

En 2022, l'Agence nationale de la recherche (ANR) a lancé un appel à projets de recherche participative, qui doivent se caractériser par :

- la reconnaissance d'une diversité de savoirs « scientifiques, d'action, d'expérience » ;
- la présence d'une « problématique scientifique conjointement élaborée par des acteurs académiques et des acteurs non-académiques, porteurs d'enjeux sociétaux » ;
- une participation effective des organisations de la société civile engagées qui va au-delà de la seule étape de la production de données ;
- l'ouverture à « toutes les disciplines académiques et à tous les questionnements scientifiques relevant d'enjeux sociétaux et orientés vers la recherche de solutions » ;
- un portage et une coordination du projet « assurés conjointement par le/un partenaire scientifique/académique (...) et le/un partenaire issu de la société civile ».

⁷⁸ [L'évaluation de la participation. Principes et recommandations – Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne \(i-cpc.org\)](#)

⁷⁹ L'avancée des travaux des projets issus du budget participatif de la Ville de Rennes sont consultables sur [le site de la plateforme participative](#).

⁸⁰ D'après la Charte des sciences et recherches participatives, 2017, signée par une trentaine d'établissements de l'ESR, d'ONG et d'associations le 20 mars 2017 au Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁸¹ Voir la distinction entre les trois grandes familles de sciences participatives d'après le rapport de François Houllier *Les sciences participatives en France*, 2016, [www.science-ensemble.org](#)

Focus : les programmes de recherche participative en Bretagne

Dans son rapport « *Appropriation sociale des sciences et mise en débat en Bretagne : une approche prospective* » (2012), le CESER encourageait le Conseil régional à soutenir des projets de recherche participative et faisait référence au programme ASOSC mis en œuvre en 2006 et n'ayant plus cours aujourd'hui. En 2022, le Conseil régional a lancé un nouvel appel à projets « Recherche et Société ». Le collectif Sciences citoyennes accompagne ce programme. Le Conseil régional définit la recherche participative comme une association entre chercheurs et acteurs de la société civile. La notion de « tiers-veilleur » chargé de garantir la qualité et l'intégrité de la démarche a été inclus dans l'appel à projets.

La recherche participative financée peut prendre la forme d'un partenariat entre un établissement de recherche et un acteur de la société civile organisée. Lauréat de cet appel à projets, la Fédération des Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FR-CIDFF Bretagne) et l'Université de Rennes 2 ont noué un partenariat pour aller recueillir la parole des femmes en difficultés afin de favoriser les savoirs qui leur sont propres et leur pouvoir d'agir.

En avril 2021, le Ministère de l'enseignement a labellisé le site rennais « Science avec et pour la société » pour le projet de co-recherche TISSAGE « Triptyque Science, Société pour Agir Ensemble ». Il est développé par les établissements rennais du regroupement UniR (EHESP, ENSCR, ENS, INSA, Sciences Po, Rennes 1 et Rennes 2). Ce projet est né d'un constat : il y a un manque de connexion entre monde de la recherche, citoyen·nes et décisions politiques. L'idée est de produire des politiques publiques qui sont élaborées conjointement avec le savoir d'usage et le savoir universitaire et de connecter davantage le monde de la recherche avec la société en travaillant à plus de débouchés politiques. Pour ce faire, le projet cherche à impliquer chercheur·euses, élu·es et tiers-secteur de la recherche (acteurs de la société civile organisée) dans toutes les étapes de la production de connaissances de la définition de la thématique et du protocole jusqu'à l'interprétation des données et la prise de décision politique. L'interdisciplinarité est également un enjeu fort du projet TISSAGE.

Un des premiers exemples historiques de sciences participatives est la récolte spontanée de données par les citoyen·nes. Il existe une longue tradition de ces sciences citoyennes en environnement dont les naturalistes amateurs sont parmi les premiers représentants historiques : il s'agit d'habitant·es qui ont des connaissances locales très précises de la biodiversité de leur milieu proche et des évolutions de celle-ci.

Le développement de contre-expertises citoyennes, d'associations et de chercheur·euses militant·es participe également de ce mouvement. De nombreuses initiatives citoyennes sont nées d'un besoin pour les citoyen·nes d'avoir des informations fiables et de première main, particulièrement après l'accident nucléaire de Tchernobyl. Ces dernières années, les initiatives de récolte de données par des capteurs, **la métrologie citoyenne**, s'est développée notamment dans le domaine de la pollution de l'air, en lien avec des enjeux de santé. Le réseau mondial [Sensor Community](#) met librement à disposition toutes les informations et le matériel nécessaires pour permettre à toute personne de construire elle-même son propre capteur de pollution de l'air à placer à proximité de son habitation. Aujourd'hui, 13 000 détecteurs sont

présents dans quatre-vingt pays et permettent aux intéressé·es d'avoir des données fines de dépassement des seuils réglementaires de pollution de l'air. Des collectivités ont également lancé des démarches de récolte participative de données. Par exemple, depuis 2021 l'intercommunalité de Bretagne romantique (35) distribue des capteurs afin de mesurer les taux de radon⁸² dans les habitations du territoire⁸³.

La contribution des participant·es peut aller bien au-delà de la simple production de données. Développées à l'international, certaines démarches vont associer les habitant·es à toutes les étapes de la recherche : co-conception de la démarche, interprétation collective des données qu'ils récoltent, formation scientifique sur les enjeux des phénomènes observés, etc. La recherche participative devient alors un processus d'apprentissage et un dispositif d'appui à la création de **nouvelles littératies citoyennes**. Les littératies correspondent à un ensemble de connaissances et de compétences (littératie éco-citoyenne, littératie des données, littératie numérique etc.) permettant aux citoyen·nes de s'impliquer de manière éclairée dans un projet d'intérêt collectif, et dans le cadre de la recherche participative, favorisant la compréhension de la portée sociétale et politique des sciences et techniques⁸⁴. La recherche participative et les littératies qui se trouvent ainsi développées favorisent la réflexivité et le débat. Pour reprendre les termes d'Hélène Langevin-Joliot, citée dans le rapport du CESER précité, la diffusion de la culture scientifique a pour objectif de « *démocratiser les connaissances en distribuant à une majorité le bien culturel jusque-là monopolisé par une minorité* » mais, au-delà, il s'agit d'un enjeu pour la prise de décision dans tous les domaines de la société et d'un « *objectif aussi nécessaire pour la démocratie que le fut l'alphabétisation il y a un peu plus d'un siècle* »⁸⁵.

Les associations d'éducation populaire participent largement à cette diffusion de la culture scientifique et de la compréhension des controverses. Le réseau des Petits Débrouillards agit dans cette lignée avec pour objectif de développer l'esprit critique et le pouvoir d'agir. Les Fablabs et tiers-lieux constituent également des initiatives pouvant permettre à toutes et tous d'accéder aux ressources nécessaires à la fabrication technique d'objets et compréhension de problématiques scientifiques et éthiques tels que les usages numériques⁸⁶.

Les recherches participatives, par la diffusion des savoirs qu'elles permettent, contribuent à éclairer les controverses actuelles concernant les développements technologiques et scientifiques ainsi que les projets industriels ou politiques. De nombreux observateurs considèrent ainsi nécessaire d'ouvrir au débat démocratique les controverses concernant le déploiement de nouvelles sciences et techniques⁸⁷.

⁸² Gaz radioactif naturellement présent, dans de fortes proportions, dans les sols de Bretagne.

⁸³ En partenariat avec l'Agence régionale de santé et le pays de Saint Malo.

⁸⁴ Maryse Carmès, (dir) *Les métrologies citoyennes : enjeux socio-numériques*, Les Cahiers du numérique, 2020

⁸⁵ Audition de Hélène Langevin-Joliot, le 2 juillet 2010.

⁸⁶ Audition de Norbert Friant et de Pierre Jannin, le 2 septembre 2022.

⁸⁷ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, 2002.

2.2. Eclairer les controverses par la participation citoyenne

« Une controverse est une situation dans laquelle un différend/désaccord entre plusieurs parties – chaque partie engageant des savoirs spécialisés et aucune ne parvenant à imposer des certitudes – est mis en scène devant un tiers. Une controverse est caractérisée par un enchevêtrement d'enjeux variés, de faits et de valeurs ainsi que par le fait que s'y jouent simultanément une définition de la technique et du social »⁸⁸.

Dans une controverse, l'objectif n'est pas de mesurer la force d'un argument par le nombre de personnes le soutenant, mais de faire dialoguer différents argumentaires et cadres de pensée. Cela explique en partie que dans de nombreuses concertations, le nombre de participant·es importe peu tant que ceux en présence permettent de recueillir assez largement les différents positionnements possibles à l'égard du projet ou de la décision suscitant controverse.

2.2.1 La cartographie des controverses en contexte d'incertitude scientifique et d'indécision politique

En 2012, le rapport du CESER « *Appropriation sociale des sciences et mise en débat en Bretagne : une approche prospective* » préconisait de démocratiser les décisions face aux enjeux scientifiques et techniques par la mise en débat dans le cadre régional des questions liées aux évolutions des sciences et technologies. « *Il faut pouvoir débattre avec sérénité et en dehors de « l'urgence » des questions qui concernent les choix scientifiques et technologiques (par ex. les priorités régionales en matière de recherche) et de toutes les questions d'intérêt général et régional qui appellent une décision politique et nécessitent un éclairage scientifique (ex. marées vertes, surmortalité des abeilles, surmortalité des huîtres, énergie nucléaire, modèle agricole...)* »⁸⁹. Ces sujets suscitent toujours la controverse aujourd'hui dans un contexte de conflictualité accrue en lien avec la prise de conscience plus généralisée de la crise écologique, des enjeux de santé ou encore d'alimentation.

Le philosophe et sociologue des sciences Bruno Latour met en évidence l'existence de « pseudo-controverses », ayant pris de l'ampleur ces dernières années, caractérisées par la fabrication d'une situation d'incertitude scientifique artificielle ayant amplifié la méfiance de la population envers les sciences et ses motivations. Il fait notamment référence à l'exemple de la « production active de faits alternatifs » par l'industrie du tabac concernant les effets nocifs de ce dernier⁹⁰. Loin de remettre en cause l'importance de la science, il faut tout au contraire la préserver d'un usage détourné dans des discours d'apparence scientifique.

La sociologie des controverses montre qu'une controverse est suscitée par l'affrontement de différentes rationalités qui s'opposent. Lorsqu'une controverse dépasse uniquement le cercle

⁸⁸ Définition de Nicolas Benvegna et de Brice Laurent citée dans Clémence Seurat, Thomas Tari (dir.), *Controverses mode d'emploi*, issu du projet Forccast de cartographie des controverses de Science Po Paris.

⁸⁹ CESER de Bretagne, *Appropriation sociale des sciences et mise en débat en Bretagne : une approche prospective*, 2012.

⁹⁰ Bruno Latour, *Préface*, in Clémence Seurat, Thomas Tari (dir.), *Controverses mode d'emploi*, 2021.

scientifique et fait irruption dans le débat public, l'un des principaux écueils des démarches participatives est d'ignorer ou d'écarter certaines rationalités et, le cas échéant, de ne pas prendre en compte les externalités négatives d'un projet mis en débat. **La cartographie des controverses** est une méthode développée par Bruno Latour permettant de dépasser une perception des oppositions sur une politique publique ou un projet comme étant « dogmatiques ». Cette modélisation vise à rendre intelligible la complexité de ces phénomènes et à mieux comprendre les raisons de ces oppositions. Il s'agit notamment d'évaluer les rapports de force, d'examiner le poids de chaque argument et des forces en présence, cela afin de pouvoir aboutir (autant que faire se peut) à une analyse et une décision « en connaissance de cause ». Par la méthodologie de la cartographie, la complexité des interactions entre les groupes d'acteurs et leurs différentes rationalités au sein d'une controverse sont données à voir : le travail d'explicitation des controverses répond à un impératif pédagogique et délibératif.

Plus encore, certains impacts d'une technologie ou d'une décision publique peuvent être méconnus, non anticipés par les institutions et les scientifiques mais constatés par les citoyen·nes dans leur quotidien. Organiser un dialogue entre citoyen·nes, scientifiques et institutions permet alors de porter à la connaissance de toute la société les potentielles conséquences négatives et de répondre à l'exigence démocratique de la transparence de l'information. **Les interpellations citoyennes** sur ces questions ont pour but de demander aux experts et aux institutions de rendre des comptes et de prendre en compte les externalités négatives. En effet, comment prendre des décisions politiques ou mettre en œuvre des technologies, des projets d'infrastructures, a priori pensées pour le bien commun mais dont les conséquences négatives pourraient peser lourdement sur des minorités, et même avoir des effets incontrôlés et incontrôlables pour toute la société ? A cette question, les démarches de démocratie délibérative seraient une réponse pour pouvoir « *agir dans un monde incertain* »⁹¹ : « *les situations d'incertitude justifient le recours à une expertise pluraliste incluant différentes catégories de profanes et qui ouvre une large confrontation de points de vue* »⁹². Les dispositifs délibératifs, mais pas seulement, peuvent être conçus comme des « forums hybrides », c'est-à-dire des lieux d'échanges entre acteurs, citoyen·nes ou institutionnels qui constituent des « *tentatives plus ou moins spontanées, plus ou moins organisées, qui dans leur diversité sont autant de dispositifs permettant d'explorer, par essais et erreurs, les réponses possibles à ces questions entourées d'incertitudes radicales* »⁹³.

En juin 2022, le CESE a publié l'étude « Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français ? ». A partir de sa composition diversifiée de membres de la société civile organisée, la commission environnement a travaillé sur le sujet en expérimentant la méthode de clarification des controverses. L'objectif de cette étude était d'identifier les points clés de cette question clivante afin d'en faciliter l'appropriation.

⁹¹ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthes, *op.cit.*

⁹² Claude Durand, commentaire « Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* » Revue française de sociologie, 2002.

⁹³ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthes, *op.cit.*

2.2.2 Diffuser la controverse au sein de la société à partir d'un dispositif délibératif

L'un des défis des démarches participatives reste de parvenir à nourrir le débat public au-delà des seuls participant·es. En effet, seul un petit nombre de citoyen·nes sont appelé·es à participer dans la plupart des dispositifs. Il y a donc un enjeu important d'élargir la délibération à toute la société⁹⁴. Au-delà de leur contribution à l'amélioration des politiques publiques, **les mini-publics**⁹⁵ peuvent constituer des « *intermédiaires fiables entre les citoyen·nes et les informations complexes* » et des « écoles de la démocratie » où les participants vont pouvoir apprendre et réinvestir les savoirs acquis dans d'autres contextes⁹⁶. Les conventions citoyennes en sont un exemple.

Par exemple, l'Etat de l'Oregon (Etats-Unis) expérimente des formats de délibération en mini-public, la **Citizen's Initiative Review**, afin de donner à voir les enjeux du débat avant tout référendum d'initiative citoyenne. Plusieurs panels de 24 participant·es tiré·es au sort délibèrent sur les pour et les contre autour d'une mesure puis rédigent une fiche récapitulative des enjeux et de la controverse afin d'aider les citoyen·nes à se positionner pour le référendum. Il a été pointé que cette pratique participe à l'enrichissement du débat public et à la diffusion d'une information claire car pensée par et pour les citoyen·nes, quel que soit leur niveau de connaissance initial de la question⁹⁷.

Focus : la mission d'étude sur le déploiement de la 5G à Rennes

« Les fréquences pour le déploiement de la 5G ont été attribuées aux opérateurs de téléphonie mobile le 1^{er} octobre 2020. Cette décision relève de la compétence exclusive de l'Etat, cependant, la Ville de Rennes tient à porter une attention particulière aux conditions de ce déploiement sur son territoire, au regard des nombreuses questions sociales, politiques et économiques que posent cette technologie ». C'est en ces termes qu'a été lancée une démarche participative autour du déploiement de la 5G à Rennes. Installée en novembre 2020, le rapport final de la mission a été rendu en mars 2021.

La municipalité ne dispose pas des compétences lui permettant de refuser ou d'accepter le déploiement de cette technologie prête à être mise en service par les opérateurs (l'attribution des fréquences 5G relève de l'Arcep). La mission d'étude a donc cherché à dépasser le débat public sur l'opportunité même de cette technologie déjà mise en œuvre, pour travailler davantage sur les leviers dont elle pourrait disposer concernant les modalités

⁹⁴ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *op.cit.*

⁹⁵ Dispositif de participation constitué d'un panel citoyen·ne·s aux profils variés dans le but de créer une délibération à partir de points de vues pluriels.

⁹⁶ Selon Niemeyer (2014) et la conception des mini-publics en tant « *brokers of knowledge* », citation issue de Julien Talpin, *Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale*, Participations, 2019.

⁹⁷ Knobloch, K., Gastil, J. et Reitman, T. *Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review*. Participations, 2019.

de déploiement de la 5G. La ville a demandé un moratoire sur la 5G aux 4 opérateurs, qui l'ont accepté, afin d'attendre les conclusions de ce processus participatif.

La mission a été composée d'un groupe d'élus·es et d'un groupe de citoyen·nes tiré·es au sort qui ont consacré près de 38 heures à la démarche. 19 expert·es, avec une pluralité de positionnements vis-à-vis de cette technologie, ont été auditionné·es afin d'éclairer les débats de la mission. La mission a été animée par les services de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole et une agence de concertation. La crise du Covid-19 a contraint la mission à adopter un format numérique, qui a entraîné une perte de qualité dans les débats par rapport au présentiel. Deux garantes de la Commission nationale du débat public (CNDP) ont conseillé la Ville sur le déroulement de la mission et ont rendu un avis sur ce dispositif. Elles ont souligné qu'il avait bien été rendu compte de la prise en considération des avis et que des propositions avaient été rapidement opérationnalisées. Il a été fait le choix dans le rapport final de la mission d'étude de faire apparaître, en plus des propositions citoyennes, le nombre de personnes se prononçant contre certaines propositions. En effet, il est essentiel de ne pas gommer les dissensus au profit d'un consensus peu représentatif de la réalité des débats.

Cette mission a suscité un intérêt plus large des participant·es qui ont poursuivi leur engagement sur les questions du numérique à Rennes. Ils ont pris eux-mêmes l'initiative de mettre en place « des porteurs de parole » dans la rue sur la question de la 5G. Les porteurs de parole sont des dispositifs issus de l'éducation populaire qui visent à interpeller des passant·es dans la rue et à les faire discuter autour de phrases volontairement provocantes. Il s'agit d'une forme d'élargissement du débat public. Environ 400 personnes ont été touchées. Également, une des propositions immédiatement opérationnelles de la mission a été de mettre en place un Conseil citoyen du numérique responsable, instance permanente pouvant travailler sur saisine de la Ville ou sur autosaisine. Elle a rendu son premier avis en janvier 2023 sur la question de la dématérialisation.

Cette expérimentation est riche d'enseignements. Elle pose tout d'abord la question du lien qu'il doit y avoir entre débat démocratique et décision. Bien que la volonté de départ était d'alimenter le débat démocratique, le manque de marge de manœuvre de la collectivité sur ce sujet hautement polémique aurait pu être source de déception de la part des participant·es ne pouvant espérer de débouchés politiques. Le fait d'avoir élargi le sujet aux questions du numérique et d'avoir cherché des marges de manœuvre dans les modalités de déploiement de la 5G sur lesquels la Ville pouvait agir ont été des éléments-clés. Cette mission montre aussi la manière dont peut être organisé, aujourd'hui un « forum hybride ».

A l'opposé de l'esprit de la sociologie des controverses, **les débats publics** peuvent également être perçus comme une « concession procédurale »⁹⁸ faite aux opposant·es à des projets d'aménagement. Loin de vouloir travailler en profondeur les argumentaires et logiques en concurrence dans un débat, certaines démarches participatives peuvent chercher à écarter les oppositions. Il s'agit de démarches participatives « manipulatoires » telles que définies

⁹⁸ Alice Mazeaud, *Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne*, Revue française d'administration publique, 2021.

dans le chapitre 1. Ces formes de participation citoyenne tronquées ou insincères accentuent la défiance envers la démocratie représentative et ses tentatives de se réformer.

En matière d'environnement, la Commission nationale du débat public (CNDP) est chargée dans certaines démarches de prévenir, de manière non contraignante, la manipulation de la participation des citoyen·nes ou le « *democratic washing* », et de garantir la sincérité des débats.

L'étude des évolutions récentes de la démocratie environnementale permet d'éclairer les origines de l'augmentation récente de la conflictualité autour des projets d'aménagement et de pointer les écueils et mauvais usages des démarches de participation citoyenne.

2.2.3 Les controverses en environnement : entre multiplication des voies de participation et régression de la démocratie environnementale

- **Le cadre légal de la participation en environnement**

L'environnement est l'un des terrains les plus féconds en matière de participation citoyenne et la source principale d'institutionnalisation de la participation. La participation des citoyen·nes et de la société civile organisée en matière d'environnement est une obligation légale qui s'oppose aux administrations. A l'international, ce principe est inscrit dans **la Convention d'Aarhus de 1998**. Cette convention internationale repose sur trois piliers : l'information (articles 4 et 5), la participation (articles 6 à 8) et la justice (article 9).

Le principe 10 de **la Déclaration de Rio de 1992** énonce que : « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit dûment avoir accès aux informations relatives à l'environnement [...] et avoir la possibilité de participer au processus de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ».

En France, l'article 7 de **la Charte de l'environnement intégrée au bloc constitutionnel en 2005**, énonce que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Cet article ouvre la participation à « toute personne », donc sans conditions de nationalité ou d'âge⁹⁹.

⁹⁹ Entretien avec Floran Augagneur, Michelle Tanguy et Catherine Desbordes, le 17 novembre 2022.

Article L120-1 du Code de l'environnement

« La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

- 1. d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;*
- 2. d'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;*
- 3. de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;*
- 4. d'améliorer et de diversifier l'information environnementale.*

La participation confère le droit pour le public :

- 1. d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;*
- 2. de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans les conditions prévues au chapitre premier ;*
- 3. de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;*
- 4. d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation ».*

De nombreux dispositifs permanents de participation existent du local au national en matière d'environnement et de dialogue territorial. Nous pouvons citer, à titre d'exemple :

- **les Commissions locales de l'eau (CLE)** : instance décisionnelle du Schéma de gestion et d'aménagement des eaux (SAGE) intégrant un collège d'usagers en concertation avec les collectivités, les propriétaires fonciers, la société civile organisée, l'Etat et ses établissements publics ;
- **les Commissions de suivi de site (CSS)** : peuvent être créées par le préfet autour des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou les zones comportant des risques industriels. Elles sont obligatoires pour les sites Seveso seuil haut ou encore les centres de stockage de déchets non inertes. Ces commissions ont pour rôle d'informer la population et de constituer un cadre d'échange sur la gestion des risques liés à ces sites. Un collège de riverains ou une association de protection de l'environnement est intégré à cette commission. Son rôle est consultatif ;
- **le Conseil de gestion de parc naturel marin** : composé des acteurs du milieu marin (usagers, élu-es locaux, association de protection de l'environnement, services de l'Etat, etc.), il met en œuvre et définit la politique de gestion du parc. Il est consulté pour avis conforme sur toute activité soumise à autorisation et susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin, que l'activité soit dans ou hors de la zone du parc¹⁰⁰.

En 1996, le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a proposé **une Charte de la concertation** qui a posé plusieurs principes à respecter dans la participation des publics à l'élaboration de projets. Cette concertation doit :

- se faire en amont du projet : un projet déjà « ficelé » ne peut être soumis à concertation ;

¹⁰⁰ [Site de l'Office français de la biodiversité.](#)

- être la plus large possible : étendue à l'ensemble de la population et non seulement aux riverain-es ;
- être mise en œuvre par les pouvoirs publics et financée par le maître d'ouvrage ;
- être transparente auprès des participant-es et du public : dans le processus décisionnel, sur ce qui est mis à la discussion, dans la qualité des informations mises à disposition (complètes, accessibles et contradictoires), sur l'opportunité du projet, les solutions alternatives envisagées ;
- rendre compte : les arbitrages politiques après la concertation doivent être exposés et justifiés, la concertation peut se poursuivre jusque dans l'évaluation *a posteriori* du projet¹⁰¹.

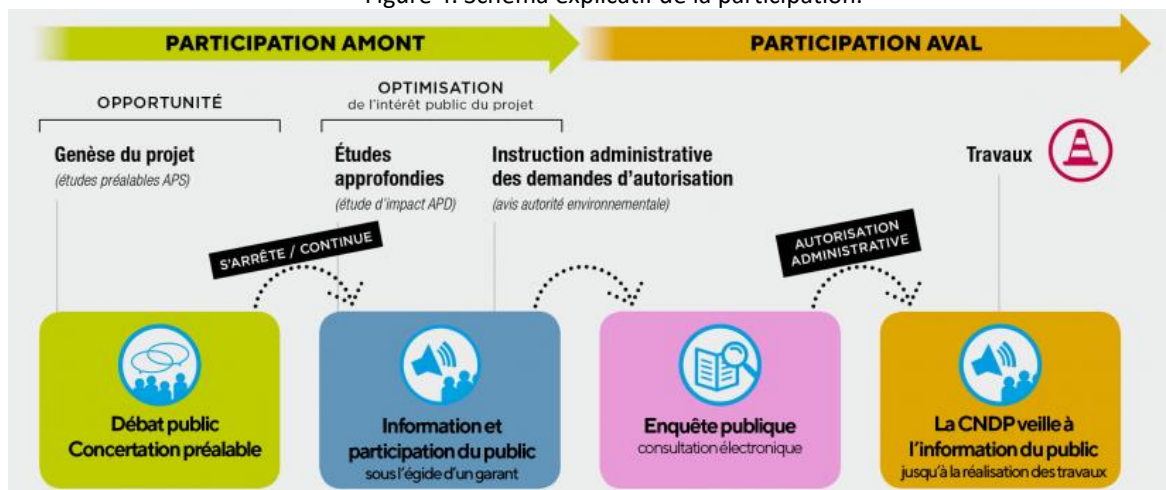
Cette charte a été prolongée en 2016 par la **Charte de la participation du public**, qui en clarifie les principes et en intègre de nouveaux :

- la reconnaissance des savoirs des participant-es et leur expertise d'usage ;
- un état d'esprit constructif du porteur de projet : l'acceptation des divergences, la formation en interne à la participation du public ;
- rechercher et faciliter la mobilisation de tous-tes : la diversité des publics, l'inclusion des publics concernés, l'équivalence de traitement des points de vue exprimés, l'égalité dans l'information, la parole et l'écoute sont garantes de la qualité des débats ;
- encourager le pouvoir d'initiative des citoyen·nes¹⁰².

Le suivi et l'évaluation de la charte ont été prévus. Ils intègrent des bilans réguliers et des échanges d'expériences entre les adhérents à la charte.

Le Code de l'environnement et de l'urbanisme prévoit plusieurs procédures permettant d'exercer le droit de participation : **le débat public et la concertation** (dans la phase amont d'un projet) et **l'enquête publique** (dans la phase aval d'un projet).

Figure 4. Schéma explicatif de la participation.



Source : CNDP, www.debatpublic.fr

¹⁰¹ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, [Charte de la concertation – Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne \(i-cpc.org\)](#), 1996.

¹⁰² Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, [Charte de la participation du public](#), 2016.

L'enquête publique intervient dans la phase aval d'un projet, juste avant la délivrance de l'autorisation environnementale du projet par l'autorité compétente (préfet ou collectivité). Cette forme de participation citoyenne est considérée comme la plus ancienne prévue par la loi française dont les premières formes embryonnaires¹⁰³ trouvent leurs sources sous l'Ancien Régime. Créée en 1810, l'enquête publique a vu son champ s'élargir avec la loi Bouchardeau de 1983. Elle a pour rôle de favoriser l'information du public sur les plans, programmes, projets d'aménagement ou d'équipement pouvant porter atteinte à l'environnement (exemple : aménagement, ou Plan local d'urbanisme). Un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif est chargé d'assurer des permanences, de recueillir les avis des citoyen·nes, de rédiger un rapport d'enquête qui rend compte de ses observations et de formuler un avis consultatif en faveur ou en défaveur du projet afin d'éclairer la décision de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation du projet¹⁰⁴. Cette forme de participation citoyenne est parfois vivement critiquée en tant qu'elle serait historiquement **une tentative de « fabrique du consentement »**, l'avis consultatif du commissaire-enquêteur étant favorable au projet dans l'écrasante majorité des cas alors même que les recours administratifs pour non-respect du droit de l'environnement s'accumulent *a posteriori* de l'enquête publique¹⁰⁵. Néanmoins, l'enquête publique est un socle de la démocratie environnementale qui oblige *a minima* la mise à disposition d'informations et l'expression d'avis contradictoires.

Le besoin de faire participer la population plus en amont des projets, quand rien n'est encore décidé, a conduit au développement de débats publics sous l'égide de **la Commission nationale du débat public (CNDP)**. Elle est chargée de veiller au respect des droits de la participation dans les processus d'élaboration des plans, programmes et projets publics ou privés dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La CNDP considère qu'un projet doit être soumis au débat dans son intégralité, sans « saucissonnage » et que son opportunité même doit pouvoir être questionnée¹⁰⁶. La création des débats publics en tant que formats de participation citoyenne est attribué aux mobilisations citoyennes contestataires face aux limites de l'enquête publique. Le conflit du TGV Méditerranée dans les années 1990 a été un tournant dans les conceptions de la participation citoyenne en matière d'environnement. Les associations opposées à ce projet ont pris l'initiative d'organiser des forums dans lesquels les parties prenantes et les citoyen·nes étaient invité·es à discuter à égalité du projet afin de rééquilibrer un rapport de force perçu comme une lutte du « pot de terre contre le pot de fer ». L'un des objectifs était de mettre à l'agenda du maître d'ouvrage des problèmes qu'il ne prenait pas en compte. Ce conflit a largement inspiré la création de la CNDP par la loi Barnier en 1995, chargée de garantir la qualité des débats publics¹⁰⁷ et devenue une autorité administrative indépendante en 2002.

¹⁰³ Les enquêtes de commodité.

¹⁰⁴ Article L123-I du Code de l'environnement.

¹⁰⁵ En 2016, le tribunal administratif de Grenoble dénombrait un avis favorable du commissaire enquêteur dans plus de 99% des cas. Stéphane Tonnelat, *L'enquête publique : instrument de légitimation du développement à tout prix*, Commentaire de « Frédéric Graber, *Inutilité publique. Histoire d'une culture politique française*, 2022 », *Métropolitiques*, 2023.

¹⁰⁶ Entretien avec Florian Augagneur, Michelle Tanguy et Catherine Desbordes, le 17 novembre 2022.

¹⁰⁷ Jean-Michel Fourniau, *Débat public*, DicoPart, 2013.

La CNDP peut intervenir selon plusieurs modalités :

- selon les caractéristiques du projet et des seuils prédéterminés en termes de coût financier, la CNDP doit obligatoirement être saisie pour organiser les débats publics et en assurer le pilotage par la création d'une commission particulière du débat public composée de garants : c'est **la concertation préalable** ;
- en-deçà des seuils, le maître d'ouvrage peut faire appel à la CNDP de manière facultative, avec ou sans garant désigné par la CNDP pour observer le respect du droit à l'information et à la participation ;
- à l'issue d'un débat public organisé ou garanti par la CNDP, un garant est nommé pour veiller au droit à l'information et à la participation en continu jusqu'à l'enquête publique : c'est **la concertation continue** ;
- la CNDP peut demander, de sa propre initiative, la réalisation d'études techniques ou d'expertises complémentaires ;
- elle peut avoir un rôle de conseil méthodologique auprès des acteurs publics ou privés souhaitant organiser une concertation sur leurs projets, y compris si ce projet ne relève pas du droit de l'environnement (exemple : mission 5G à Rennes) ;
- elle peut être saisie par le public ou ses représentants pour mettre en débat un projet placé sous les seuils de débat public ou de concertation obligatoire. Il s'agit **d'un droit d'initiative citoyenne**. Elle peut aussi être saisie d'une demande de conciliation en cas de conflit sur un projet ;
- elle rend compte des résultats des débats dans un rapport public dans lequel figure une cartographie des arguments de l'ensemble des personnes ayant participé et formule des recommandations à l'égard du responsable du projet. Celui-ci a l'obligation de répondre dans un délai de trois mois¹⁰⁸.

Dans le rapport de la CNDP, le nombre de personnes en faveur ou en défaveur d'un projet n'a aucun impact : seul le poids des arguments compte, dans la continuité de l'esprit de la démocratie délibérative. De nombreux formats peuvent être utilisés dans ce contexte tels que des mini-publics, des visites de terrain, des ateliers participatifs, des réunions publiques, une plateforme en ligne, etc. La CNDP préconise plusieurs principes-clés dans la participation citoyenne : réfléchir aux méthodes et aux outils de participation avec des citoyen·nes, varier les formats de participation pour permettre à tous les participants de trouver la voie d'expression adaptée, être ouvert à l'évolution du processus participatif au cours de son déroulement (intégration d'une nouvelle problématique ou de nouvelles personnes intéressées).

- **Les entraves progressives à la participation en matière d'environnement**

Si les voies d'expression des citoyen·nes et de la société civile organisée ont été multipliées, **le poids de ces avis sur la décision finale n'a pas pour autant été plus important** et **les possibilités de contrôle citoyen** sur la décision publique ont même été diminuées ces cinq dernières années. La séparation entre la phase amont d'élaboration d'un projet et la phase aval décisionnaire sanctuarise une distance entre les habitant·es et la prise de décision

¹⁰⁸ Articles L121-1 à L121-24 du Code de l'environnement.

finale¹⁰⁹. Plus encore, la société civile, la CNDP ainsi que la Compagnie des Commissaires enquêteurs dénoncent régulièrement de nombreuses formes de **régression de la démocratie environnementale** dans le cadre de plusieurs lois successives.

Deux expérimentations de substitution d'une enquête publique par une procédure dématérialisée ont eu lieu en Bretagne et dans les Hauts-de-France pour des projets soumis à autorisation environnementale ayant donné lieu à une concertation sous l'égide de la CNDP. Ces expérimentations étaient motivées par la Loi ESSOC du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. Elles ont été vivement critiquées. D'une part, la dématérialisation accroît les effets de la fracture numérique. D'autre part, cela a été mal vécu par de nombreux·ses citoyen·nes et acteurs de la société civile organisée, privés de certaines garanties procédurales de l'enquête publique.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique s'est employée à la « simplification et sécurisation juridique des opérations d'aménagement ». Cette loi **dispense d'enquête publique** dans la création d'une Zone d'aménagement concerté, et demande le dépôt des statuts d'une association en préfecture au moins 1 an avant l'affichage en mairie de la demande d'aménagement attaquée¹¹⁰. Cette dernière disposition restreint fortement les conditions de recevabilité des recours contre un projet au titre du code de l'urbanisme et donc les voies d'expressions légales de la participation citoyenne ascendante.

La loi ASAP du 7 décembre 2020 relative à l'accélération et à la simplification de l'action publique permet à des projets à fort impact environnemental d'être autorisés **sans informer les citoyen·nes ou organiser un débat public** et permet au préfet d'autoriser l'exécution de certains travaux **avant la délivrance de l'autorisation environnementale** et donc **en dérogeant à l'enquête publique**. La loi ASAP a également rehaussé les seuils à partir desquels la CNDP devait être obligatoirement saisie et a restreint le droit d'initiative citoyenne¹¹¹. La CNDP a qualifié cette loi de « **régression du droit à l'information et à la participation du public** »¹¹².

Ces régressions du droit de participer en matière d'environnement ont pour une grande partie été motivées par une volonté d'accélération de l'action publique, face à une participation citoyenne jugée chronophage. Or, nous avons constaté à plusieurs reprises dans cet état des lieux que les démarches participatives pouvaient en réalité faire gagner beaucoup de temps à l'action publique en limitant autant que possible les erreurs dues à des projets inadaptés à la réalité du terrain et aux enjeux. La compagnie des commissaires enquêteurs et la CNDP considèrent également que les procédures de concertation pendant l'élaboration des projets

¹⁰⁹ Alice Mazeaud, *Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne*, Revue française d'administration publique, 2021.

¹¹⁰ Les ZAC sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains ». L'enquête publique obligatoire est remplacée par une concertation. Articles L101-1 à L105-1 et article L600-1-1 du Code de l'urbanisme.

¹¹¹ Audition de Karine Besses, le 4 avril 2022.

¹¹² Pauline Chambost, [Loi Asap : un décret entérine le recul de la participation du public](#), La Gazette des communes, 27/08/2021.

permettent dans de nombreux cas d'éviter des recours administratifs qui sont des procédures longues. La participation citoyenne est donc pour ces acteurs un potentiel facteur d'accélération des projets.

Attention cependant, **les recours administratifs** constituent un outil essentiel pour s'assurer qu'un projet respecte le droit de l'environnement. L'inclusion des citoyen·nes en amont des projets doit viser à identifier les points du projets conflictuels, de penser l'opportunité d'un projet au regard de l'intérêt général et de veiller au respect du droit de l'environnement¹¹³. La restriction des voies légales pour des citoyen·nes de faire valoir leurs visions et le respect de l'environnement entraîne une radicalisation des conflits et la multiplication d'actions de désobéissance civiles, perçues comme étant plus à même d'influencer la décision finale¹¹⁴.

- **De la participation à la contestation : les dispositifs participatifs en contexte de projets conflictuels**

Les années 2000 ont été marquées par une multiplication des conflits sur des projets ayant un impact sur l'environnement. Au niveau international, [l'EJ Atlas](#) sur la justice environnementale et en France, [la carte des « grands projets inutiles et imposés »](#) recensent les projets dans lesquels la participation citoyenne se structure dans un registre fortement conflictuel. Le nom de cette dernière carte met en lumière la logique de nombreux opposant·es aux projets qui réclament que l'utilité de ces projets dans un contexte d'urgence environnementale soit davantage questionnée. Le terme « imposés » renvoi à une perception d'absence de véritable débat démocratique. La montée des conflictualités a conduit la puissance publique à multiplier les démarches de concertation sur les projets. L'activité de la CNDP a été multipliée par 6 entre 2016 et 2019¹¹⁵.

Le déploiement de démarches de concertations portant sur des projets à impact environnemental et la hausse des conflictualités autour de ces projets montre toute l'actualité des enjeux de la démocratie environnementale¹¹⁶. Pourquoi, alors que les projets sont davantage mis en débat, n'y-a-t-il pas une baisse de la conflictualité ? La première raison est d'ordre structurelle : la prise de conscience accrue et généralisée de la crise environnementale entraîne un accroissement des tensions sur cet enjeu. En second lieu, l'utilité et l'impact sur les projets des procédures de concertation sont perçues comme étant trop faibles¹¹⁷. Celles-ci sont régulièrement accusées d'être manipulatoires en écartant les débats sur l'opportunité d'un projet ou les dimensions sujettes à controverse¹¹⁸. Le fait que le Président de la République n'ait pas tenu sa promesse d'une reprise « sans filtre » des propositions de la Convention citoyenne pour le climat a également accru cette méfiance envers les dispositifs de participation.

¹¹³ Rencontres européennes de la participation, Rennes, le 27 octobre 2022.

¹¹⁴ Alice Mazeaud, *Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne*, Revue française d'administration publique, 2021.

¹¹⁵ Alice Mazeaud, *op.cit.*

¹¹⁶ Brigitte Saverat-Guillard, *Pétition et photomontage contre le projet du Naye*, Ouest-France, 11/02/2023.

¹¹⁷ Rapport d'activité de la CNDP, *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, 2019.

¹¹⁸ Claire Legros, [Mégabassines : « L'absence d'espaces de dialogue peut conduire à de la violence »](#), Le Monde, 25/03/2023.

Focus : la concertation sur le projet d'éoliennes flottantes de Bretagne Sud

Soucieux de coordonner les différents acteurs compétents sur les questions maritimes, le Conseil régional a créé en 2009 la Conférence régionale pour la mer et le littoral (CRML), co-présidée par le Président de Région, le préfet de la région Bretagne et le préfet maritime de l'Atlantique. Instance de concertation, elle réunit les collectivités locales, les services de l'Etat en région, les organisations socioprofessionnelles, les associations et experts intéressés par les questions maritimes. Elle est un lieu d'information, de débat et de prospective pour proposer, élaborer et suivre les politiques maritimes régionales, dans le respect des compétences des uns et des autres. Elle a par la suite essaimé dans de nombreux autres domaines, et dans d'autres régions.

En novembre 2016, le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a confié aux préfets coordonnateurs des façades maritimes une mission de concertation sur les zones susceptibles d'accueillir de futurs appels d'offre en hydrolien et en éolien flottant. Pour la Bretagne, il a été décidé de s'appuyer sur le travail conduit au sein de la CRML, avec l'objectif de définir des macro-zones ainsi qu'une feuille de route permettant de définir des zones propices, c'est-à-dire alliant potentiel, faisabilité technique et moindre impact environnemental et social. Ces travaux de concertation, dont le CESER a souligné la qualité, ont permis d'aboutir collectivement à la définition d'une zone de 516 km² propice à l'implantation d'éoliennes flottantes en Bretagne Sud.

Début 2020, la CNDP a été saisie par le Ministère de la transition écologique et solidaire pour organiser et animer le débat public concernant l'appel d'offres pour le développement successif de deux parcs éoliens flottants en Bretagne sud (procédure désignée par l'appellation AO5). En continuité avec le rôle de la CNDP, le débat avait pour objectif d'informer le grand public et d'éclairer la décision sur le projet dans son intégralité, c'est-à-dire le jugement de l'opportunité du projet, les conséquences positives et négatives au local comme au national, les caractéristiques du cahier des charges de l'appel d'offre, l'identification d'une zone de 600 km², à déterminer au sein du périmètre de 1 300 km².

Les membres de la CRML se sont d'emblée étonnés que la zone identifiée collectivement ne constitue pas le point de départ des réflexions. Dans son cahier d'acteur, le CESER lui-même avait regretté que le travail entre les acteurs publics et socioprofessionnels pour identifier une zone de moindre contrainte n'ait pas été davantage considéré. Le débat public a fait ressortir des oppositions au projet plus fortes que ce qu'avait anticipé la CRML.

Début 2021, les conclusions du débat public ont fait apparaître deux éléments importants selon Chantal JOUANNO, Présidente de la CNDP :

- aucun consensus sur la localisation du futur parc éolien n'a pu être trouvé. Toutefois, elle note une convergence des points de vue sur un emplacement situé au centre de la zone d'étude, qui pourrait constituer l'emplacement futur du parc éolien, sous réserves d'études environnementales à venir ;
- dans le bilan de la concertation, elle évoque des « erreurs de procédure ». Le fait que la CRML vote en décembre 2020, avant la fin du débat public, le maintien de la zone d'étude a été interprété par les participants comme une trahison du débat

public alors qualifié de « supercherie » (voir bilan de la concertation). De plus, la composition de cette assemblée a été accusée d'être trop « parcellaire » car non ouverte aux citoyen·ne·s et aux acteurs ligériens. Le Conseil régional de Bretagne a souligné quant à lui la complémentarité des deux temps de concertation, au sein de la CRML et au sein du débat public.

Ce cas illustre la nécessité d'une complémentarité des travaux de concertation entre parties prenantes, société civile et citoyen·ne·s. Le calendrier des concertations doit s'aligner autant que possible. Inclure le public le plus large possible permet de comprendre en profondeur les arguments en faveur et en défaveur d'un projet. Le travail préalable de concertation effectué par la société civile organisée et les parties prenantes, en tant qu'il constitue déjà le résultat d'un processus délibératif de construction commune, doit cependant être considéré à sa juste place.

Les conflits observés lors des processus de concertation amènent à questionner la notion si souvent convoquée **d'acceptabilité sociale des projets**. Alain Somat, professeur de psychologie sociale, invite la puissance publique et les maîtres d'ouvrage à modifier leur représentation parfois biaisée de cette notion. Souvent instrumentalisée pour « *produire le consentement recherché par les promoteurs des projets ou produits* »¹¹⁹, l'acceptabilité sociale ne peut se concevoir uniquement sur son versant résultat comme s'il s'agissait d'une fin en soi, d'un objectif qu'il faudrait satisfaire quitte à devoir recourir à quelques techniques pour convaincre ou parfois manipuler. Il insiste sur l'idée que l'acceptabilité sociale peut être conçue comme un processus, un chemin à emprunter pour offrir aux parties prenantes la voie permettant de converger vers une position partagée en fixant ensemble les termes essentiels de ce qui fera chose commune¹²⁰. Cela implique une plus grande compréhension et prise en compte des rationalités à l'origine de l'opposition à un projet (exemple : attachement à un lieu, rôle symbolique, mémoriel ou de lien social de l'espace où souhaite s'implanter le projet, etc.).

Ainsi, les parties prenantes élaborent par l'échange une représentation collective pour réduire la marge « d'incommunicabilité » et entrainer le groupe dans la projection d'un devenir commun. Ces échanges, ces débats et ces controverses sont susceptibles de questionner l'opportunité d'un projet pour identifier les sources du conflit mais ils permettent dans le même temps de se mettre d'accord sur les termes de ce qui rend un projet acceptable¹²¹. Ainsi conçue, l'acceptabilité sociale est un moyen, un processus permettant aux parties prenantes d'imaginer ensemble une abstraction, une théorie que personne ne maîtrise mais que tous considèrent comme le modèle à atteindre qui signe le résultat des échanges menés en commun¹²².

¹¹⁹ Rémi Barbier, Alain Nadaï, *Acceptabilité sociale : partager l'embarras*, VertigO : La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement, 2015.

¹²⁰ Audition d'Alain Somat, le 14 novembre 2022.

¹²¹ Kevin Nadarajah, *Engager les parties prenantes à s'ouvrir à la controverse dans le cadre de la transition énergétique : Recours à l'acquiescement répété pour obtenir une posture d'ouverture nécessaire à l'apprentissage coopératif*. Thèse de doctorat, 2022.

¹²² Jérôme Boissonade et al. *Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale*, VertigO, 2016.

Alors même que l'élaboration de grands projets s'est ouverte considérablement à la participation citoyenne ces dernières années, nous avons pu constater des cas de **boycott des concertations de la part de citoyen-nes**. L'étude des motifs à l'origine de ces refus de participer aux débats publics peut éclairer sur les écueils des dispositifs de participation et leurs perceptions par le grand public. Ces « grévistes » des démarches participatives en dénoncent les dysfonctionnements et refusent alors de débattre dans les termes posés par l'institution et considérés comme « inéquitables ». Ces phénomènes sont déjà anciens. Dès les années 1970, des militants anti-nucléaires des projets du Pellerin et de Plogoff s'étaient déjà opposés physiquement à l'organisation de l'enquête publique, perçue comme une étape formelle visant à acter la réalisation des centrales¹²³. Plus récemment, cela a été le cas pour les débats publics concernant l'enfouissement des déchets nucléaires à Bure ou le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes¹²⁴. En Bretagne, un appel à boycott d'une démarche participative a été constaté sur le projet d'implantation d'une usine à Liffré (35). Nous avons choisi d'étudier cette procédure participative afin de mieux comprendre l'origine de la tension vis-à-vis de la concertation.

Focus : la concertation autour de la construction d'une usine Bridor de pâtisseries industrielles surgelées

Cette concertation concerne l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur d'activités sur la commune de Liffré, d'une superficie de 21ha et l'implantation d'un site de production par l'entreprise Bridor. Ce secteur stratégique est identifié dans le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Rennes et donc dans le Plan local d'urbanisme (PLU) de Liffré. La CNDP a été co-saisie par Liffré-Cormier Communauté et l'entreprise Bridor du groupe Le Duff. Deux garantes ont été nommées afin de conseiller les maîtres d'ouvrages dans la conduite de la concertation préalable, puis d'assurer l'information du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique dans le cadre de la concertation continue. Elles considèrent que l'information mise à disposition par les maîtres d'ouvrage était claire, transparente, sincère et intelligible pour tous les publics.

Plusieurs modes de participation et d'information ont été mis en œuvre en itinérant, en ligne et en présentiel. Les réunions publiques ont réuni entre 90 et 108 participants. La plateforme en ligne a recueilli 315 participations. Les garantes ont noté qu'une grande partie des contributions citoyennes étaient de nature « *réservée voire opposée au projet d'implantation* ». L'entreprise Bridor a souhaité mettre en débat les caractéristiques du futur site afin de prendre en compte les externalités négatives (émissions sonores, atteinte à la continuité écologique, etc.). Concernant le PLU, trois scénarios d'aménagements étaient possibles : pas d'aménagement, ouverture à l'urbanisation pour la réalisation d'une zone artisanale comprenant plusieurs activités et installation de l'usine. Il a été reproché à la concertation de ne pas avoir permis de débattre des deux premiers scénarios. Les élus ont affirmé se trouver tenus par leur programme politique et n'ont pas souhaité mettre en

¹²³ Stéphane Tonnelat, *L'enquête publique : instrument de légitimation du développement à tout prix*, Commentaire de « Frédéric Graber, *Inutilité publique. Histoire d'une culture politique française*, 2022 », *Métropolitiques*, 2023.

¹²⁴ Alice Mazeaud, 2021, *op.cit.*

débat le scénario sans aménagement. Au sortir de la concertation, l'entreprise Bridor a fait évoluer son projet sur des points (aménagement de voies douces, positionnements des bâtiments pouvant générer des nuisances sonores, engagements sur son plan de management environnemental, etc.).

Écarter le débat autour de l'opportunité même du projet ou d'alternatives a été la source de tensions et la concertation ne s'est pas déroulée dans un contexte serein. La controverse s'est manifestée en dehors de la concertation : démission d'un élu local, création d'un collectif citoyen opposé au projet, manifestations, pétition et appel à boycotter la concertation, tribune d'associations, de collectifs et d'élus contre le projet. A l'image de l'actualité des mobilisations contre les mégabassines dans les Deux-Sèvres, des signaux montrent une opposition au projet pouvant prendre une ampleur nationale. Le projet a été intégré dans la carte des « grands projets inutiles et imposés ». Ces fortes crispations ont atteint un point d'orgue lorsqu'une réunion publique a été annulée suite à un contexte tendu et des débordements. Un forum organisé par des citoyens opposés au projet s'est tenu à la place de la réunion publique. Lors de ce forum, une proposition alternative au projet a été avancée.

Pour assurer un débat public qui soit le plus serein possible, il est indiqué d'expliquer clairement, dès le début, ce sur quoi il portera et ce sur quoi il ne portera pas. Il serait plus dommageable encore de faire une promesse qui ne pourrait être tenue. La « clarté du mandat » est essentielle. Nous observons que ne pas soumettre l'intégralité d'un projet à la discussion peut accroître les risques de tensions autour du débat public et d'une montée dans la conflictualité.

Pour les institutions cherchant à développer une démocratie plus participative, l'existence de conflits, dont l'intensité s'accroît, particulièrement autour des questions environnementales ne peut être ignorée. Des concertations et des démarches participatives sont décriées faute de donner une réponse perçue comme satisfaisante à la demande de citoyen·nes d'un approfondissement du débat public. « *Si la violence s'exprime dans un évènement, c'est déjà trop tard. Ce n'est pas la participation qui est conflictuelle, c'est le projet. Il faut accueillir toute la parole* »¹²⁵.

Ces interpellations citoyennes peuvent être vues comme le symptôme d'un malaise relevant d'une inadéquation des modalités du débat démocratique avec l'inquiétude d'une partie de la population pour le sujet environnemental « *qui trouvent dans la faiblesse des procédures une raison d'opter pour des actions plus contestataires* »¹²⁶. Risques nucléaires, pollutions de l'air, de l'eau, des sols, zoonoses et autres affections, les conflits liés à l'environnement sont également intrinsèquement liés à des préoccupations en matière de santé.

¹²⁵ Entretien avec Florian Augagneur, Michelle Tanguy et Catherine Desbordes, le 17 novembre 2022.

¹²⁶ Alice Mazeaud, *Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne*, Revue française d'administration publique, 2021.

2.2.4 La démocratie en santé

Le CESER reprend ici la définition de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) : la santé se définit comme « *un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* »¹²⁷.

En déclinant la participation citoyenne au domaine de la santé, l'ambition est de donner plus de place à la parole des premiers concernés, ici **les patients et leurs proches**. Hautement lié à des considérations éthiques, ce courant remet en cause la dynamique inégalitaire « expert/profane » qui s'incarne avec force dans la dualité « patient/soignant ». Les freins à la participation de toutes et tous demeurent prégnants en matière de santé et la légitimation de la parole des premiers concernés est encore un vaste chantier. Leur expertise est pourtant nécessaire et complémentaire aux expertises académiques et politiques en matière de santé.

La sociologue française Madeleine Akrich a montré **les apports de l'expertise profane et de l'activisme en matière de démocratie**. « *L'expertise profane renvoie à l'idée que des personnes sans formation académique sur un sujet – mais concernées par ce sujet parce qu'elles en ont une expérience personnelle – sont capables de développer des connaissances et des analyses spécifiques ; et que ces connaissances et ces analyses peuvent et doivent être prises en considération dans les processus de décision, que ces décisions concernent des individus, l'élaboration de protocoles, l'organisation du système de soins ou les politiques de santé en général* »¹²⁸.

L'expérience de AIDES, première association de lutte contre le sida et les hépatites en Europe, est éloquente sur le sujet. Au plus fort de la crise du sida dans les années 1990, les personnes atteintes, leurs proches et professionnel·les de santé militant·es ont produit collectivement des expertises citoyennes pour pallier au manque de recherches. Cette mobilisation a également cherché à interpeller les institutions et à combattre la stigmatisation entravant la mise en place de solutions efficaces. L'action des patients auprès d'AIDES a fait naître la notion de « **patient réformateur** » que le sociologue Daniel Defert, fondateur de l'association pense comme visant à transformer la société à partir des besoins des personnes concernées¹²⁹. La notion d'*empowerment* est centrale dans la posture d'AIDES. Elle est influencée par les réflexions sur ce que le philosophe Michel Foucault, compagnon de Defert décédé du sida, a nommé le « biopouvoir », qui s'étend de la régulation démographique des populations jusque dans un contrôle des corps à un niveau individuel¹³⁰. Dans cette lignée, les mouvements féministes, LGBTQUIA+ ou encore antiracistes ont largement investi le champ de la santé en tant que terrain de lutte contre les inégalités dont l'un des enjeux majeurs est de faire entendre les problématiques invisibilisées.

¹²⁷ Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la santé, New York, 19 juin -22 juillet 1946; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 Etats.

¹²⁸ Madeleine Akrich, et Vololona Rabeharisoa. *L'expertise profane dans les associations de patients, un outil de démocratie sanitaire*, Santé Publique, 2012.

¹²⁹ Communiqué de AIDES [Décès de Daniel Defert \(1937-2023\) fondateur de AIDES](#)

¹³⁰ Thibault Bossy, François Briatte. *Les formes contemporaines de la biopolitique*, Revue internationale de politique comparée, 2011.

Les controverses en santé ne sont pas aisées car elles touchent profondément à l'intime et au cœur de ce qui fait la vie en société. La mise à disposition d'information claires et fiables et la diffusion de la culture scientifique sont essentielles. La crise du Covid-19 a montré toute l'actualité de cette question, que l'essor de « post-vérités » a accentuées.

Le recours à la délibération est souvent perçu comme un moyen de « démêler » collectivement les controverses. Les démarches participatives en santé peuvent donc être amenées à se développer davantage.

En décembre 2022, le CESE a lancé, sur saisine du gouvernement, la Convention citoyenne sur le cadre de la fin de vie. Elle est composée d'un panel diversifié de 150 citoyen·nes. Sa raison d'être a été posée en ces termes par [la Première ministre](#) : « *Avant toute nouvelle évolution éventuelle de notre droit, un débat national est indispensable afin de créer les conditions de la plus large sensibilisation et participation de nos concitoyennes et concitoyens et d'une délibération collective en profondeur* ». Il reste que l'exercice peut être déceptif, à l'image de la Convention citoyenne pour le climat, en tant que l'étude collective d'une controverse ne garantit pas que la décision finale sera prise collégalement, ni qu'elle donnera suite aux propositions émises collectivement.

La Charte d'Ottawa signée en 1986 pose des jalons internationaux de **la démocratie en santé** en définissant la promotion de la santé comme « *le processus qui confère aux populations les moyens d'assurer un plus grand contrôle sur leur propre santé, et d'améliorer celle-ci* ». La participation des personnes à leur santé est l'un des principes fondamentaux de la promotion de la santé et du pouvoir d'agir, à tous les âges de la vie. Sur ce sujet, le CESER fournit plusieurs recommandations dans son étude sur le bien-être et la santé mentale des jeunes (à paraître en juin 2023).

Le projet de démocratie sociale en France s'illustre particulièrement dans la création de la Sécurité sociale à partir de 1945. Il procédait d'une volonté de penser politiquement la question de la santé, du social et du travail. Le projet initial reposait sur une administration séparée de l'Etat et gérée par ses bénéficiaires et les cotisant·es au travers de la représentation syndicale¹³¹. L'implication de l'Etat dans la direction de la Sécurité sociale a été progressivement renforcée, en particulier par l'instauration en 1996 d'un vote annuel au Parlement d'une loi de financement de la Sécurité sociale. Aujourd'hui, la Direction de la Sécurité sociale interagit avec la société civile qui intervient (pour le régime général) dans la gestion quotidienne de chaque caisse locale. Cette gouvernance comprend les partenaires sociaux, associations de bénéficiaires, professionnel·les et établissements de santé, travailleur·euses indépendant·es, entreprises, industries pharmaceutiques et de produits médicaux¹³².

En France, la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du service de santé dite « [loi Kouchner](#) » a placé les malades au centre des soins. Cette loi a été pensée comme une réponse aux demandes de la société civile suite à la crise du Sida et l'affaire du

¹³¹ Bruno Valat, Michel Laroque, *La démocratie sociale dans la gestion de la Sécurité sociale de 1945 à 1994*, Vie sociale, 2015.

¹³² Voir [le site de la Sécurité sociale](#).

sang contaminé. Il existe différentes « **instances de la démocratie territoriale en santé** » qui sont des composantes essentielles de **la démocratie en santé**.

Nous pouvons à titre d'exemple citer :

- **Les Conférences régionales santé autonomie (CRSA)** : créées par la loi HPST du 21 juillet 2009 (Hôpital-Patient-Santé-Territoire), ce sont des organismes consultatifs recueillant les besoins en matière de santé, favorisant l'appropriation collective des enjeux de santé et participant à l'élaboration et la mise en œuvre du Projet régional de santé. Elles sont composées de plusieurs collèges représentatifs des collectivités territoriales, des usagers, de la société civile organisée, des acteurs de la santé, et des conseils territoriaux de santé. La CRSA organise des débats publics sur des questions de santé de son choix¹³³ ;
- **Les Conseils territoriaux de santé (CTS)** : la Bretagne compte 7 CTS répartis sur les territoires. Ils favorisent la démocratie en santé de proximité, le décloisonnement des secteurs de la santé et participent aux diagnostics territoriaux des besoins. Les CTS ont pour mission entre autres de contribuer au Projet régional de santé et de faire des propositions à l'Agence régionale de santé (ARS). Chaque CTS est composé d'une cellule dédiée à l'expression des usagers et intégrant des personnes en situation de pauvreté ou de précarité. Les CTS de Bretagne sont composés de collèges d'usagers, d'acteurs de la santé, de collectivités et de représentants des pouvoirs publics locaux et déconcentrés.

La démocratie en santé a été très durement impactée par la crise du Covid-19. Tout d'abord, les confinements et la distanciation physique ont complexifié les exercices délibératifs et participatifs. Ensuite, **l'état d'urgence sanitaire** a entraîné un contournement du schéma de gouvernance et des instances participatives en santé¹³⁴. La CRSA Bretagne a exprimé dans son rapport d'activité de 2020 : « Parmi toutes les leçons que nous pouvons tirer de cette période, il en est une qui est celle du renforcement nécessaire des liens entre nos différents lieux de débats afin d'apporter le maximum de contributions pour faciliter et améliorer le fonctionnement de notre système de santé, y compris pendant les urgences sanitaires. Tout le bénéfice en sera pour les patients, les accompagnants, les usagers et les professionnels ». Cette ambition a été entendue dans le Ségur de la santé au travers de la mesure 32 qui souligne qu'il faut « inscrire dans les textes relatifs à la CRSA le principe de leur consultation aux décisions prises pendant les périodes de crise sanitaire »¹³⁵.

D'autres voies ont pu être prises : la ville de Grenoble a par exemple fait le pari d'accroître la démocratie en santé en organisant une convention citoyenne composée d'un panel de 260 habitants et acteurs associatifs, destinée à aider à la gestion de la crise et à mettre en lumière des problématiques telles que la santé mentale. Deux sociologues sont venus apporter leur regard extérieur sur la qualité du processus participatif. La ville a également pris l'initiative d'organiser un débat contradictoire sur la vaccination. Ces initiatives ont été saluées par Jean-

¹³³ Voir [le rapport d'activité 2020 de la CRSA Bretagne](#).

¹³⁴ Bernard Gaillard, [La démocratie en santé oubliée dans la crise épidémique](#), Le Télégramme, 26/05/2020.

¹³⁵ Voir [le rapport d'activité 2020 de la CRSA Bretagne](#).

François Delfraissy, président du Conseil scientifique Covid-19 qui a dès le début de la crise rappelé au gouvernement l'importance d'associer les citoyen·nes¹³⁶.

Enfin, du point de vue du dialogue social, les soignant·es interpellent régulièrement les pouvoirs publics et leurs établissements quant à leurs conditions de travail, le manque de moyens et de personnel. Les professionnel·les de santé sont détenteur·ices d'une expertise sur leurs conditions de travail et de soin. Leur participation dans les décisions prises par leurs établissements et matière de politiques de santé constitue un enjeu majeur de santé et de démocratie pour ces acteurs de première ligne, dont l'action a été mise en exergue par la crise du Covid-19.

Autre pan fondateur de la participation citoyenne ascendante, la santé est un domaine dans lequel **les interpellations citoyennes** sont nombreuses et variées : violences obstétricales et gynécologiques, santé des agriculteurs et des consommateurs face à l'usage de pesticides ou encore déserts médicaux en sont quelques exemples. Les instances consultatives en santé apparaissent à certain·es citoyen·nes comme insuffisant·es et trop fermées à la participation de toutes et tous. Des collectifs émergent pour interpellier les pouvoirs publics et provoquer la participation dans d'autres lieux. Comment alors, prendre en compte ces formes de participation ascendantes ?

2.3. Accueillir et prendre en compte l'interpellation citoyenne

« Une véritable ambition démocratique ne peut se satisfaire de créer une population de participants à côté de celle des représentants. [...] Il faut dès lors d'interroger sur la façon d'impliquer beaucoup plus de monde. Cette implication ne devrait pas passer que par des réunions, mais également par des flux d'information, par la remontée de revendications, par des formes de redditions de compte » - Pierre Rosanvallon¹³⁷.

Tous les échelons de l'action publique cherchent à cerner davantage ce qui préoccupe les citoyen·nes. Cela se traduit par une multiplication de démarches de participation à l'initiative d'institutions qui, sur un mode descendant, invitent les habitant·es à donner leur avis sur une question précise déterminée par l'institution. Cependant, ces démarches ne permettent pas de prendre en compte **les interpellations citoyennes et de la société civile** ou « **la participation citoyenne qui existe déjà** »¹³⁸ en dehors des cadres institutionnels.

Ces interpellations peuvent prendre de multiples formes : manifestations, pétitions, blocages, réseaux sociaux, etc. Elles rencontrent du succès en particulier auprès des personnes qui ont un rapport distancié aux institutions. Ce phénomène se remarque notamment dans une partie significative de la population des moins de 30 ans qui tend à délaisser les formes de participation institutionnelle (dont le vote) au profit d'expériences plus concrètes en

¹³⁶ Séverine Cattiaux, [Comment, à Grenoble, une convention citoyenne a aidé à gérer la crise sanitaire](#), La Gazette des communes, 31/08/2022.

¹³⁷ Pierre Rosanvallon, *Écrire une histoire générale de la démocratie*. Participations, 2011.

¹³⁸ Audition d'Antoine Gonthier, le 14 novembre 2022.

collectifs¹³⁹. Un des enjeux actuels de la démocratie est de penser des formes de prise en compte de ces interpellations, d'articulations de la participation citoyenne descendante et de la participation citoyenne ascendante.

« Il ne suffit pas d'ouvrir ces espaces institutionnels de participation pour qu'ils soient occupés, il est donc nécessaire d'articuler cela avec **la participation d'interpellation** (demandes et propositions de citoyens) et **la participation d'initiative** (mises en œuvre de réponses collectives, de solidarité...) »¹⁴⁰.

La prise en compte de ces interpellations permet de mettre en lumière des impensés politiques, des sujets « invisibles », qui préoccupent des habitants mais dont les institutions peuvent ne pas avoir conscience. Ce propos résonne particulièrement avec la période actuelle de crise politique majeure autour de la réforme des retraites, marquée par un durcissement des actions contestataires et de défiance envers les institutions.

L'interpellation citoyenne : un droit non effectif

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales inscrit les initiatives citoyennes dans le droit français (art.122). Ce droit permet à tout·e citoyen·ne, ou groupe, d'ajouter un sujet à l'ordre du jour du conseil municipal et démarrer une consultation locale par le biais d'une pétition (ou initiative citoyenne).

La Constitution prévoit que les électeur·ices puissent inscrire un sujet à l'ordre du jour des assemblées délibérantes de leurs collectivités territoriales en exerçant leur droit de pétition (art. 72-1). Cependant, la loi fixant les modalités d'exercice de ce droit n'a pas encore été votée, rendant cette voie d'interpellation purement théorique.

Les interpellations citoyennes sont juridiquement non contraignantes, il appartient aux collectivités de définir leur niveau d'engagement et les modalités d'interpellations.

De nombreuses institutions dans le monde ont mis en place **des dispositifs d'interpellation** à différentes échelles, selon différentes modalités : Initiative citoyenne européenne, droit de pétition au CESE, dispositif d'interpellation du Département d'Ille-et-Vilaine¹⁴¹, etc. La Cour des comptes peut désormais être saisie par des citoyen·nes pour fournir le suivi d'une politique publique. Les auteurs d'interpellations peuvent être des citoyen·nes regroupés dans une logique d'organisation collective, au sein d'un syndicat, d'un mouvement ou d'un organisme afin de construire une parole collective et une solution constructive à partir d'une multitude de paroles individuelles.

¹³⁹ Céline Braconnier, *Les jeunes et le vote : génération désengagée ?*, France inter, 5 juillet 2022.

¹⁴⁰ Synthèse du rapport de Marie-Hélène Bacqué et et Mohammed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera pas sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Club de veille des centres de ressources Politique de la ville, 2013.

¹⁴¹ [Plateforme de recueil et de publication des interpellation du Département d'Ille-et-Vilaine.](#)

Les modalités selon lesquelles les interpellations sont reçues et traitées doivent être définies :

- critères de recevabilité : nombre minimal de signatures, délai pour faire signer la pétition, garde-fous contre des pétitions à caractère discriminatoire, compétences de la collectivité, etc. ;
- caractéristiques de la population : âge, inscription ou non sur les listes électorales, habitant-es ou citoyen·nes, etc. ;
- moyens de dépôt de l'interpellation : en numérique sur une plateforme, en papier, par mail, etc. ;
- moyens humains et financiers : pour recevoir les pétitions, accompagner les pétitionnaires, rendre compte auprès d'eux de la prise en compte ou de la non prise en compte de leur demande et travailler au processus de réception et éventuellement de traduction dans l'action publique.

Focus : le dispositif d'interpellation de la ville de Grenoble

La ville de Grenoble a fait le choix d'ouvrir la possibilité aux résident-es (nationaux et non nationaux, y compris aux élus) de plus de 16 ans, de soumettre une pétition. Les pétitions peuvent être lancées par un individu ou une association.

La ville a prévu trois niveaux de prise en compte des pétitions :

- 50 soutiens : déclenchement d'une médiation entre la ville et les porteurs de pétition afin d'échanger sur le sujet qu'ils souhaitent mettre en lumière ;
- 1000 soutiens : déclenchement d'une délibération en Conseil municipal avec un jury citoyen consultatif ;
- 8000 soutiens : organisation d'une votation citoyenne auprès de tous les habitant-es sur le projet.

En une année, 10 médiations ont été organisées. Au sein des services, la mission démocratie locale, en charge des autres dispositifs de participation, a pour rôle d'assurer la coordination et la médiation des interpellations. La ville a également prévu un accompagnement des porteurs de projets afin de garantir l'équité de traitement de tous et toutes et faciliter le dépôt des interpellations. Les sujets reçus peuvent être variés : espaces publics, moyens périscolaires, discriminations (femmes musulmanes, handicap), logement social (insalubrité, habitat indigne, etc.).

Il faut distinguer l'interpellation citoyenne du droit d'initiative citoyenne :

- droit d'interpellation : droit d'obtenir une réponse.
- droit d'initiative citoyenne : droit d'initier des décisions politiques. Il s'agit du référendum, une procédure de démocratie directe mais qui peut être articulée à un processus participatif.

Le droit d'initiative citoyenne est inscrit dans le cadre légal, au niveau national dans la Constitution avec le **référendum**, et au niveau local dans le Code général des collectivités territoriales : « *L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de*

cette collectivité »¹⁴². Cependant, les modalités de réalisation de ces référendums sont peu précisées et la question du référendum d'initiative citoyenne (RIC) a également été particulièrement discutée à l'occasion du mouvement des Gilets Jaunes.

Les débats sur le bien-fondé des référendums sont anciens et toujours à l'œuvre. Certains y voient un moyen d'accorder plus de pouvoir aux citoyen·nes, d'autres considèrent que les décisions doivent être prises par des représentant·es politiquement responsables et d'autres encore y voient le risque d'une « tyrannie de la majorité sur la minorité » et réclament des garde-fous pour préserver les minorités¹⁴³. L'Etat de l'Oregon et l'Irlande ont ainsi fait le choix d'organiser des mini-publics avant les référendums afin d'éclairer le débat public¹⁴⁴.

La participation citoyenne n'a pas nécessairement besoin d'un cadre institutionnel pour émerger, mais elle peut avoir besoin de soutiens pour perdurer, parmi lesquels des besoins d'espaces de dialogue ou des besoins financiers. [L'Alliance citoyenne](#) accompagne à Grenoble, et ailleurs en France, la formation de « syndicats citoyens » à même de conduire des interpellations qui sont ensuite transmises aux institutions. Cette association agit avec les méthodes d'organisation communautaire (*community organizing*) pensées par Saul Alinsky. Cette méthode repose sur l'auto-organisation d'habitant·es regroupé·es en « communauté » car partageant une problématique commune¹⁴⁵. Des « facilitateurs » peuvent soutenir ces interpellations citoyennes, le but restant *in fine* de conserver l'autonomie de la communauté dans son organisation. Plus largement, les organisations de la société civile organisée remplissent un rôle fondamental dans l'expression de l'interpellation citoyenne par leur travail dans le dialogue social, la représentation d'intérêts divers et leur participation à la construction de l'intérêt général.

2.4. Susciter des initiatives citoyennes sur tous les territoires

Les processus participatifs mis en œuvre par les institutions ne rencontrent pas toujours le succès espéré auprès des habitant·es. Ils sont souvent perçus comme trop peu ambitieux dans le lien à la décision finale, ou pire, comme une instrumentalisation de la parole citoyenne¹⁴⁶. De nombreux citoyen·nes et notamment des jeunes privilégient des formes de participation à la vie citoyenne en dehors des cadres institutionnels en menant des initiatives autonomes. Cette « **démocratie du faire** » précède et déborde la participation citoyenne institutionnalisée en pensant de nouvelles manières de faire société et parfois en palliant à un manque de services publics¹⁴⁷.

¹⁴² Article LO1112-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁴³ Pour en savoir plus sur les positionnements des acteurs de la controverse autour du RIC, voir [le travail des étudiants de Science Po Paris](#).

¹⁴⁴ Les Assemblées citoyennes d'Irlande ont validé par référendum la légalisation de l'avortement en 2017. Dimitri Courant « *Les assemblées citoyennes en Irlande, tirage au sort, référendum et constitution* », La Vie des Idées.

¹⁴⁵ Institut Alinsky, [Boîte à outils](#).

¹⁴⁶ Manon Loisel et Nicolas Rio, [Faut-il en finir avec... la démocratie participative ?](#), Médiacités, 2022.

¹⁴⁷ Loïc Blondiaux, propos recueillis par Virginie Bathellier, [De la participation à la démocratie du faire](#), Diagonal, 2018.

Les initiatives citoyennes procèdent du pouvoir d’agir des habitants. Le rapport de Marie-Hélène Bacqué et de Mohamed Mechmache « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous »¹⁴⁸ préconise de « *faire avec pour faire mieux* » mais surtout, de penser une participation qui aille au-delà d’un cadre institutionnel imposé « par le haut ». Ce rapport participe amplement à introduire la notion d’*empowerment*, traduit couramment par le « pouvoir d’agir ». Il préconise de favoriser l’autonomisation des personnes dans la prise en charge de leurs problématiques par la facilitation des initiatives citoyennes et la prise en compte des interpellations. Dans son étude « Bienvenue dans les espaces publics ! » (2016) le CESER recommandait de « *mettre le pouvoir d’agir des citoyens et citoyennes au centre des processus de participation démocratique* ». Susciter le pouvoir d’agir des citoyen·nes, ou faire de la « capacitation citoyenne », consiste en substance à mettre les citoyen·nes en capacité d’agir sur leur vie et leur environnement. Cela passe par la reconnaissance de la parole des personnes, le dépassement du sentiment d’illégitimité et le soutien aux initiatives citoyennes créatrices de lien social, de « bien vivre ensemble » et de solutions pensées par et pour les habitant·es. Il faut néanmoins apporter une nuance à l’approche du « pouvoir d’agir » : elle ne doit pas être synonyme de désengagement des services publics et d’une fragilisation des liens de solidarité.

Nous avons étudié plusieurs démarches visant à susciter des initiatives citoyennes. Ces démarches n’ont parfois pas de lien direct avec une prise de décision politique mais sont riches d’enseignements à l’égard de leurs méthodes utilisées pour mobiliser des habitants sur différents territoires, ruraux ou urbains. Plus encore, les initiatives citoyennes constituent des **laboratoires de la démocratie**, « *si l’on considère que la démocratie ce sont des formes de vie dans lesquelles les citoyens agissent comme des égaux pour construire ensemble un destin commun* » affirme Loïc Blondiaux¹⁴⁹.

2.4.1 La création de communs

Les communs constituent une pierre angulaire de l’engagement citoyen. Ils sont ici compris comme des ressources et activités n’appartenant à personne et dont l’accès et la répartition sont gérés collectivement par la communauté des habitants qui en ont l’usage. Ils se sont multipliés ces dernières années et prennent des formes hétérogènes telles que les jardins partagés, les coopératives énergétiques, les tiers-lieux ou encore les systèmes d’autosuffisance et d’autogestion.

Cette notion a été mise en lumière par Elinor Ostrom, prix Nobel d’économie en 2009 pour avoir démontré que les communs pouvaient être gérés efficacement par leurs usagers et que les communautés locales font preuve d’une grande créativité dans l’invention de nouveaux modes de prise de décision collective. Selon l’économiste, ces ressources sont préservées de l’épuisement grâce à une gestion reposant sur des liens de coopérations et la prise en compte d’avis pluriels. Les communs peuvent concerner des entités matérielles (rivières, forêt, bâtiments, terrain, etc.) ou immatériels (numériques, licences libres, connaissances, etc.). Le

¹⁴⁸ Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera pas sans nous. Citoyenneté et pouvoir d’agir dans les quartiers populaires*, Club de veille des centres de ressources Politique de la ville, 2013.

¹⁴⁹ Loïc Blondiaux, *op.cit.*

mouvement historique des *enclosures* des parcelles de terres en Angleterre à partir du XIII^e siècle est l'un des exemples les plus emblématiques de la privatisation de communs. Il constitue un phénomène fondateur des réflexions sur la restauration de ces communs et la création de nouvelles gouvernances partagées reposant notamment sur des principes de propriété collective, d'engagement vis-à-vis de la ressource et de règles définies collectivement. En effet, l'usage des sols donne lieu à des rivalités et donc à des conflits (modèle agricole, milieu des vivants humains et non humains¹⁵⁰, infrastructures, etc.). Concevoir les sols en tant que commun impliquerait une gouvernance partagée de leurs usages et donc une meilleure gestion¹⁵¹.

L'essor des communs traduit une conception émergente de la démocratie, ne reposant plus uniquement sur le débat d'idées mais sur le « faire ensemble ». Les communs ont pour caractéristiques de se fonder sur l'expérience pratique, le sensible et l'expérimentation¹⁵². Ils impliquent de passer d'une conception de mise en concurrence des individus à une posture de coopération pour gérer et préserver des ressources limitées.

Bien que la plupart des initiatives s'appliquent historiquement à l'échelle locale, elles ne s'y réduisent pas forcément. Le financement participatif par internet (*crowdfunding*), peut apparaître comme une manière inspirante de développer les communs à différentes échelles. De plus en plus de collectivités, par manque de subventions et de moyens font appel au financement participatif pour appuyer un projet plébiscité. D'autres *crowdfunding* sont organisés directement par des habitant·es ou des organisations de la société civile. Dans cet esprit, le mouvement citoyen Terre de Liens, reconnu d'utilité publique, facilite l'accès à la terre selon des modèles agricoles paysans et biologiques. Pour cela, le mouvement installe des agriculteur·ices sur des terrains acquis collectivement et transmis à nouveau à la fin de l'activité. Les citoyen·nes peuvent s'investir dans cette initiative en plaçant leur épargne dans la foncière agricole, en faisant des dons ou en étant bénévoles¹⁵³.

L'énergie peut également être pensée comme un commun adossé au financement participatif. De nombreuses coopératives citoyennes se développent sur le territoire breton¹⁵⁴. Comme le note le CESER dans son avis sur le Plan solaire régional, « *le développement de projets photovoltaïques citoyens peut permettre de donner un nouvel élan aux autres énergies citoyennes comme l'éolien, qui ont connu ces dernières années un ralentissement : c'est une manière d'engager l'appropriation collective des enjeux, de les adapter aux contextes locaux dans le sens de l'intérêt commun et non dans celui de la prévalence d'intérêts privés qui a souvent été un frein au développement des projets citoyens* ». L'exemple du déploiement d'énergies renouvelables coopératives et citoyennes,

¹⁵⁰ Concept forgé par philosophe Baptiste Morizot cherchant à dépasser le dualisme nature/culture en replaçant l'humain dans ses relations d'interdépendance avec les autres êtres vivants.

¹⁵¹ Claire Legros, *Les « communs urbains », graines de démocratie locale*, Le Monde, 01/08/2020.

¹⁵² Claire Brossaud, Sandra Fiori, Philippe Simay, *Les communs urbains : nouveau droit de cité ?*, Métropolitiques, 13/06/2019.

¹⁵³ <https://terredeliens.org/>

¹⁵⁴ Perrine Mouterde, *Energies renouvelables : l'essor des projets citoyens*, Le Monde, 27/09/2022.

soutenue par le Conseil régional constitue de ce point de vue une démarche enrichissante saluée par le CESER¹⁵⁵.

Les tiers-lieux gérés par les habitants sont des communs qui constituent des tremplins pour les initiatives citoyennes en tant qu'espaces d'échanges, de partage de ressources et d'organisation collective. Les fablabs, ateliers partagés de fabrication d'objets, sont des exemples d'une forme de tiers-lieu. A Redon, le tiers-lieu autogéré Le Parallèle permet à des jeunes de mener leurs projets et d'avoir un espace de rencontre pensé par et pour eux¹⁵⁶. Depuis 2014, la ville de Bologne a mis en œuvre un « *règlement pour l'administration partagée des communs urbains* » permettant aux habitants de candidater pour gérer un espace ou un bâtiment public pour un projet d'intérêt général¹⁵⁷. En matière d'urbanisme transitoire, de nombreuses friches et locaux vacants sont réhabilités en communs par des coopératives à destination de projets citoyens, ou d'acteurs culturels et associatifs.

Dans la lignée de l'esprit de la participation citoyenne, la conception des communs peut être porteuse d'une revitalisation de la notion de services publics¹⁵⁸. Dans la lignée de cette réflexion, le mouvement citoyen « la société des communs » appelle à penser une action publique qui crée les conditions législatives et opérationnelles d'un droit des citoyen·nes à la contribution aux communs, au développement de partenariats public-communs dans un souci d'approfondissement du principe de subsidiarité¹⁵⁹.

2.4.2 La participation des habitant·es et le soutien à leurs initiatives en milieu rural

Les initiatives citoyennes constituent une ressource particulièrement importante pour le milieu rural, alors qu'il peut y être plus difficile de s'engager et de se mobiliser. Les initiatives citoyennes sont ainsi des éléments-clés de la revitalisation des centre-bourgs, du renforcement de l'attractivité de la commune, et du développement de nouvelles formes de participation citoyenne sur le territoire.

Nous avons constaté que le lien social et la convivialité sont des facteurs importants d'impulsion d'initiatives et de mobilisation sur le long terme. Dans le cadre des démarches de participation, il n'est pas rare qu'il existe des tensions entre « anciens » et « néo-ruraux ». Ces derniers pouvant être plus enclins à participer, les animateurs de démarches participatives doivent être conscients de la dynamique des relations sociales sur le terrain et être attentifs à inclure le plus possible de participants : il n'est pas souhaitable que les démarches participatives aboutissent à accroître les dynamiques de territoires ruraux « à deux vitesses » et accélèrent les phénomènes d'exclusion.

¹⁵⁵ Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Plan solaire régional : une ambition renforcée pour l'énergie solaire photovoltaïque en Bretagne et un engagement régional volontariste dans la feuille de route HEOL Breizh », 2022.

¹⁵⁶ www.lafede.fr/jeunesse/tiers-lieu/

¹⁵⁷ Claire Legros, *op.cit.*

¹⁵⁸ Pierre Dardot, Christian Laval, *Commun. Essai sur une révolution au XXIème siècle*, 2014.

¹⁵⁹ <https://societedescommuns.com/appel/>

Pour soutenir ce type d'initiatives en milieu rural, les subventions et les appels à projets sont souvent nécessaires, notamment ceux de la Région et les fonds LEADER. Cependant, cela peut entraîner un cadrage trop important des projets en amont et bloquer les processus d'idéation et les marges de créativité nécessaires à l'innovation. Les acteurs du développement local et les dispositifs d'accompagnement de porteurs de projets déjà existants peuvent également être un vrai appui pour les initiatives citoyennes et les démarches de participation. Nous avons constaté à plusieurs reprises lors de notre état des lieux que les fonds européens distribués par la Région et les appels à projets, notamment « *Mobiliser les citoyens pour les transitions* », avaient été essentiels à la réalisation de démarches de participation citoyennes et d'initiatives citoyennes, et nous saluons ce choix du Conseil régional. Néanmoins, les cahiers des charges peuvent parfois apparaître comme étant trop contraignants et limitants pour certaines initiatives. De plus, répondre à un appel à projets demande également des compétences spécifiques dont les porteurs de projets ne disposent pas toujours. Il est indiqué d'avoir un support à destination des porteurs de projets pour faciliter les dépôts.

Pour ces deux raisons, certains collectifs d'habitant·es ou certaines associations peuvent être amenées à renoncer à faire appel aux aides des différents échelons. Enfin, les délais de versement des remboursements octroyés par le programme LEADER sont parfois trop tardifs et ont pu mettre en péril des démarches participatives. Cette problématique est régulièrement soulevée par les différents acteurs impliqués dans la gestion des fonds européens. Il est pertinent pour la Région de faire remonter auprès de l'Etat et de la Commission européenne les difficultés des porteurs de projets liés aux délais de versement des aides et d'encourager la fluidification de l'instruction des dossiers et la simplification des règles d'attribution des fonds.

Plusieurs acteurs peuvent chercher à soutenir les initiatives citoyennes en milieu rural, nous avons particulièrement étudié l'action des Conseils de développement, des pôles de développement de l'économie sociale et solidaire et des EPCI.

- **Des Conseils de développement à l'écoute du territoire**

Les Conseils de développement sont des acteurs centraux dans l'émergence de projets d'initiative citoyenne sur les territoires. Ces instances permanentes créées par la loi Voynet en 1999 à l'échelle des 21 pays de Bretagne et désormais élargies aux EPCI ont pour rôle principal de contribuer à l'élaboration, à la révision, au suivi et à l'évaluation du projet de territoire. Ils émettent un avis sur les documents de prospective et de planification (plan local d'urbanisme intercommunal, etc.) et contribuent à la conception et à l'évaluation des politiques locales de développement durable. Comme toute instance consultative, le lien à la prise de décision nécessite un suivi et un approfondissement des relations avec les élu·es pour que les effets des contributions soient constatables.

Ce sont des acteurs à l'écoute du territoire qui peuvent animer des débats, accompagner des projets citoyen·nes et les promouvoir, diffuser l'information et conduire des expérimentations. Les Conseils de développement sont libres de choisir leur mode d'organisation ; leur statut, leur fonctionnement, le lien aux élu·es et leur composition peuvent varier d'un Conseil à un autre. L'un des enjeux majeurs pour certains Conseils de développement est de mobiliser de nouveaux membres et notamment des jeunes au sein de leur assemblée. L'équilibre dans la représentation des différents territoires qu'ils couvrent est

également une réflexion au sein de ces instances, certains territoires étant plus actifs que d'autres. Les membres sont des habitant-es volontaires, issus ou non de la société civile organisée. Le réseau breton des Conseils de développement et le CESER ont construit au fil du temps une coopération basée sur l'échange d'informations, des rencontres régulières et la conduite de travaux en commun¹⁶⁰.

**Focus : le Parcours créatif pour fabriquer ensemble le pays COB de demain
du Conseil de Développement du Pays Centre Ouest Bretagne**

Le Pays Centre Ouest Bretagne (COB) est un pôle d'équilibre territorial et rural qui a la particularité d'être étendu sur trois départements (22, 56 et 29). Ce territoire rencontre de nombreuses problématiques en termes d'emploi, de précarité économique, d'accès aux réseaux numériques et aux réseaux de transport. Cependant, l'arrivée de nouveaux habitants a participé à une certaine dynamisation du territoire. Le Conseil de développement s'est constitué en « espace citoyen » afin de visibiliser davantage son rôle de relais des préoccupations citoyennes et d'animation territoriale. Le projet a été lancé dans un contexte de réécriture du projet de territoire du Pays COB.

Ce projet a été financé grâce à l'appel à projet du Conseil régional « Mobiliser les bretons et les bretonnes pour les transitions » (2020). Le lauréat de l'appel à projet est l'Agence locale de l'énergie du Centre Ouest Bretagne (ALECOB), association de conseil et d'échanges en matière d'énergie.

L'ALECOB a travaillé en concertation avec le Conseil de développement du Pays COB. Ces deux structures ont été rejointes dans le projet par l'association Esprit FabLab, issue des Petits Débrouillards, la Bascule Argoat et Kroazhent et ont apporté différentes ressources nécessaires au projet.

La première édition de 2021 a été organisée en deux phases :

- Phase 1 - La caravane des beaux jours : phase itinérante de recueil et de valorisation d'initiatives existantes, de sensibilisation aux transitions et de mobilisation des publics pour la phase 2. La caravane est passée dans 8 communautés de communes différentes. Trois ateliers ont été proposés en lien avec les transitions (fabrication de capteurs de la qualité de l'air, test de vélomobiles - véhicules sans permis décarbonés, fabrication de capteurs solaires thermiques à partir d'objets de récupération) ;
- Phase 2 – le Hackathon « Transithons ! » : 33 habitant-es se sont réuni-es pendant 48h pour réfléchir au projet de territoire « Pays COB 2050 » et susciter de nouveaux projets citoyens. Les participants étaient nourris et logés sur place. Plusieurs projets ont abouti suite à cet évènement.

¹⁶⁰ Rencontre des Conseils de Développement et du CESER de Bretagne sur la démocratie participative le 7 octobre 2022 et Rencontre CESE-Conseil de développement-CESER le 7 novembre, *S'accorder pour mieux composer ensemble le futur démocratique* <https://cdebretagne.org/>

Le Conseil de développement a mené de nombreuses autres démarches de contributions à l'action du Pays : projet Nerzh sur la valorisation et le soutien des initiatives des jeunes du territoire, projet Kreiz Parzh sur les transitions en coopération avec d'autres Conseils de développement, etc.

Comme le montre cette initiative, l'itinérance est une option intéressante dans un contexte rural et sur un territoire étendu. Comme toute démarche de participation, le défi est de réussir à mobiliser des habitants et notamment ceux qui ne viendraient pas d'eux-mêmes dans les dispositifs de participation. « L'aller-vers » est alors une démarche pouvant être pertinente dans cette optique.

- **Les pôles de développement de l'Economie sociale et solidaire : soutenir le développement local**

Les pôles de développement de l'Economie sociale et solidaire (ESS) sont des acteurs de la participation et de la création d'initiatives citoyennes en milieu rural. Un pôle de développement de l'ESS permet la rencontre entre acteurs locaux de l'ESS pour partager des préoccupations communes (financements, gouvernance...) et/ou travailler sur des projets communs.

Focus : le projet « Ruralités et participation » en Pays de Fougères avec le pôle de développement de l'ESS EcoSolidaires

Cette expérimentation a été conduite entre 2017 et 2019 sur deux communes rurales volontaires de moins de 1 500 habitants du Pays de Fougères (35) : Val Couesnon - Antrain et Saint-Georges-de-Reintembault. Le pôle de développement de l'ESS du Pays de Fougères (porté par l'association EcoSolidaireS) a été créé en 2010 à la suite d'un appel à projets lancé par le Conseil régional et le Conseil départemental sur une préconisation du CESER. La participation citoyenne est pensée ici comme un levier pour favoriser le développement économique solidaire des communes rurales, tout en développant le pouvoir d'agir des habitant·es.

Pour revitaliser ces communes, une méthodologie en plusieurs temps a été mise en œuvre :

- Phase 1 : Pré-diagnostic et mise à l'écoute des acteurs de la commune : démarche de terrain qui vise à amener les habitant·es à partager le regard qu'ils-elles portent sur leur commune, mais également à identifier les points forts et les points faibles de chaque commune, en vue de faire germer des idées de projets participatifs (soirée créative, rencontres dans les rues, etc.) Une démarche de sensibilisation des élus à la participation citoyenne a été organisée ;
- Phase 2 : Sélection des projets prioritaires et soirées inspirantes : découverte de projets innovants répondant aux idées identifiées. Le pôle a été accompagné par des facilitatrices initiées à l'organisation communautaire (*community organizing*) et à l'éducation populaire ;
- Phase 3 : Accompagnement à la mise en œuvre du projet porté par les habitant·es et évaluation de la démarche. Cet accompagnement vise à structurer le collectif,

apporter de la méthodologie en création de projet à dimension citoyenne en ESS et développement durable, identifier les compétences, besoins et ressources des habitant·es et les mettre à profit. Cette phase se concrétise par diverses rencontres et échanges avec le collectif d'habitant·es.

Tout au long de la démarche, un noyau dur d'habitant·es engagé·es a été créé pour qu'ils·elles prennent le rôle de leaders positifs, c'est-à-dire sources d'impulsion et de continuité de la démarche mais sans prise de pouvoir. Ce collectif était intergénérationnel mais composé pour une grande partie d'habitants récemment arrivés dans le village. Cela a permis de valoriser les apports de la démarche et de structurer la méthodologie afin d'essaimer dans d'autres collectivités.

La démarche a par exemple permis la constitution d'un collectif d'habitant·es de Val Couesnon-Antrain qui a créé un lieu expérimental générateur de liens sociaux et inscrit dans le développement durable : Graines d'oasis. Cette réalisation permet de perpétuer les dynamiques citoyennes sur le territoire et de faire émerger de nouveaux projets.

- **Le Plan climat-air-énergie territorial : une opportunité de participation citoyenne à l'échelle intercommunale**

Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) définit les objectifs stratégiques et opérationnels d'une intercommunalité ou d'une agglomération en vue d'atténuer les effets du changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter. Il inclut une phase de consultation obligatoire et constitue en cela une occasion d'associer les citoyen·nes et d'initier une dynamique locale.

Focus : le PCAET et le Labo Citoyen de Bretagne Romantique communauté

Le Labo Citoyen est un appel à projets en faveur des transitions écologiques dans le cadre du PCAET de Bretagne Romantique communauté (35).

Pour construire le PCAET et créer une dynamique citoyenne, l'EPCI et l'association accompagnatrice ont organisé 14 temps qui ont associés près de 400 habitant·es en 2019. Les temps organisés s'inspiraient de méthodes de l'éducation populaire et de pratiques artistiques : ciné-débat, permanences sur les marchés, visite d'un éco-lotissement, résidence d'artiste avec création participative d'une pièce de théâtre, travail autour du « territoire perçu » avec une balade poétique en centre-bourg, etc. Un questionnaire est venu compléter cette récolte de paroles (120 répondant·es). Cette démarche a débouché sur l'identification d'un nouvel axe de réflexion pour le PCAET : la consommation sous toutes ses formes (alimentation saine et locale, foncier, etc.). Cela a contribué à légitimer la parole citoyenne sur le territoire. Un engouement a été constaté parmi les participant·es et certain·es ont fait part de leur volonté de continuer à s'investir.

La Bretagne romantique a souhaité aller plus loin et mobiliser sur le long terme les habitant·es. La première étape a été d'imaginer un champ des possibles à partir de la valorisation des initiatives déjà existantes sur le territoire. De ces rencontres est née l'idée

d'un budget participatif, devenu l'appel à projets Le Labo Citoyen. La collectivité a fait le choix de ne pas être pilote des projets des habitant·es mais de mettre à leur disposition les ressources nécessaires pour qu'ils les réalisent eux-mêmes. L'objectif du Labo Citoyen est de faire émerger des projets concrets en faveur de la transition écologique en lien avec les problématiques du territoire mais aussi valoriser les initiatives déjà existantes. Le Labo Citoyen a été soutenu par l'appel à projets du Conseil régional « *Mobiliser les bretons et les bretonnes pour les transitions* ». Cela a permis à l'EPCI de se doter d'un accompagnement méthodologique et d'animateur·ices avec l'association Des idées plein la Terre qui apporte des méthodes inspirées de l'éducation populaire et accompagne les déposant·es dans le montage et la réalisation de leurs projets.

31 projets ont été soutenus depuis 2020 pour un total de 25 935 € de subventions. Pour les prochaines éditions, une enveloppe annuelle de 15 000 € a été définie. Deux sessions de candidatures ont lieu par an avec un jury de sélection uniquement composé d'élue·s, les citoyen·ne·s ne sont donc pas investi·es dans la phase finale d'arbitrage. Les projets doivent être réalisés en douze mois, pour et sur le territoire de la Bretagne romantique et être des dépenses d'investissement. Les profils des déposant·es sont divers : associations de parents d'élèves, associations environnementales, habitant·es seul·es ou en collectif.

Les projets financés ont été les suivants : magasin ambulant de vêtements d'occasion, installation de capteurs citoyens de la qualité de l'air, épicerie solidaire, monnaie locale, festival éco-responsable, etc.

2.4.3 Promouvoir les initiatives citoyennes en ville

En ville, certains dispositifs participatifs visent à favoriser les initiatives citoyennes par des instances consultatives permanentes, notamment **les Conseils de quartier** instaurés par la loi Démocratie de proximité (2002) qui les rend obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitant·es. Chaque conseil municipal en fixe la composition et les modalités de fonctionnement. Ces instances peuvent avoir différentes missions au sein de la ville. A Rennes, la charte de la démocratie locale co-construite avec les différentes assemblées consultatives du territoire et un jury citoyen a défini le rôle des conseils de quartier : ce sont « *des lieux d'information, de consultation, de concertation et de co-construction sur l'ensemble des politiques publiques et des projets de quartier* ». Ils peuvent s'autosaisir ou se saisir de sujets intéressant le quartier et transmettre des résolutions au Conseil municipal. Ils sont informés et consultés sur tout projet ou question impactant le cadre de vie du quartier. Le manque de lien à la prise de décision, de visibilité sur les suites données aux propositions citoyennes et l'homogénéité des profils des participants constituent des défis pour les Conseils de quartier. La Ville de Rennes a fait le choix d'assurer un droit de suite au conseil de quartier et d'ouvrir davantage au renouvellement des participant·es par des « groupes projets » temporaires¹⁶¹.

D'autres dispositifs accordent directement un pouvoir de co-décision exécutive aux citoyen·nes. Dans cette optique, **les budgets participatifs** se sont largement développés. Dans les premiers temps, ces dispositifs faisaient figure de propositions démocratiques radicales.

¹⁶¹ [La Fabrique Citoyenne - Rennes - La charte rennaise de la démocratie locale](#)

En 1989, le Parti des travailleurs récemment arrivé à la tête de la municipalité de Porto Alegre (Brésil) a créé le premier budget participatif. Ce dispositif faisait partie d'une série de mesures visant à combattre la crise politique engendrée par la corruption, l'inefficacité de l'action publique et l'intensification des inégalités sociales. Cette expérience pionnière était pensée comme un instrument de justice sociale visant à permettre aux plus pauvres de décider de l'affectation de la dépense publique grâce à un ensemble de mécanismes articulés au dispositif. Ce dispositif a ensuite évolué et a perdu de son ambition à Porto Alegre par les usages qu'en ont fait les équipes municipales suivantes¹⁶².

Par la suite, les budgets participatifs se sont diffusés dans le monde avec des caractéristiques et des objectifs pouvant largement différer de l'expérience originelle. En France, certaines régions¹⁶³, 400 villes et 20 départements ont mis en place des budgets participatifs à ce jour.

Focus : le budget participatif de la Ville de Saint-Brieuc

En 2021, la Ville de Saint-Brieuc a lancé son premier budget participatif. Elle a choisi d'ouvrir la participation aux moins de 12 ans et la possibilité de participer à titre individuel ou collectif. Il faut pour pouvoir participer être habitant ou usager régulier de la ville. Nous avons interrogé Monique Lucas, adjointe au maire chargée de la démocratie permanente et du budget participatif. Les objectifs du budget participatif sont les mêmes que pour les autres budgets participatifs : « *favoriser la citoyenneté active, accroître la participation des habitants, les intéresser concrètement à des projets locaux dont ils sont les auteurs et les porteurs ; leur permettre de proposer des projets qui répondent à l'intérêt général, mettre en dialogue à cette occasion la question de l'intérêt général ; sensibiliser à l'action publique municipale et à l'élaboration de projets* ». L'édition 2022 avait une enveloppe totale de 60 000 € et une limite de 10 000 € par projet. Le service Démocratie permanente ainsi que les services concernés par les projets étaient impliqués dans la démarche.

« *Nous avons instauré dès l'origine le principe d'un accompagnement des porteurs « de l'idée au projet. Ce qui se révèle assez chronophage. Nous restons également très attachés à une démarche impliquant les porteurs de projet. Trop de porteurs se sont reposés sur la mairie dans la partie réalisation* ». Le porteur de projet est impliqué depuis le dépôt jusqu'à la mise en œuvre. Des espaces sont proposés dans lesquels les porteurs viennent présenter leurs projets aux habitants avant la votation. Il a été constaté qu'une part croissante des projets était d'origine associative et non d'origine individuelle. « *Il est plus difficile pour une personne seule de concevoir, proposer, défendre et réaliser un projet. Les associations ont beaucoup de qualités, elles sont très utiles, indispensables à la vie démocratique et à l'animation des territoires, elles savent faire, elles répondent vite, elles se tiennent informées en permanence, et comme ce sont des collectifs elles ont la possibilité de peser en nombre de voix dans les votations* ».

¹⁶² Françoise Montambeault, *It was once a radical democratic Proposal. Theory of Gradual Institutional Change in Brazilian Participatory Budgeting*, Cambridge University Press, 2018.

¹⁶³ La Région Poitou-Charentes a expérimenté le budget participatif des lycées dans les années 2000. En 2017, la Région Occitanie a lancé ce dispositif qui a ensuite été étendu à tous les habitants par thématiques. En 2020, la Région Ile-de-France a également mis en œuvre son budget participatif écologique et solidaire.

Pour être soumis au vote de la population, chaque projet doit respecter certains critères tels que respecter les valeurs de la République ; ne pas être diffamatoire ou discriminatoire ; ne pas générer de conflit d'intérêt ; être à but non lucratif ; être intégralement financé par le budget participatif, sans autre mode de subvention ou réponse à appel à projet ; ne pas relever du fonctionnement quotidien d'une structure et donc présenter un caractère expérimental et innovant. La mairie peut aussi choisir de soutenir un projet qu'elle juge intéressant mais qui n'a pas assez de votes en soutien.

Une évaluation du budget participatif a été prévue pour tirer les enseignements de la première édition.

La Ville de Rennes a également publié une évaluation de son budget que nous avons déjà évoqué. Pour les deux villes le constat est le même : les profils des personnes qui soumettent des projets sont assez homogènes, il y a peu de personnes en situation de pauvreté ou de jeunes. Egalement, la question d'ouvrir les budgets participatifs aux dépenses de fonctionnement et non plus seulement d'investissement se pose à de nombreuses collectivités.

2.4.4 L'action des centres sociaux et socioculturels dans le lien social et la démocratie de proximité

Les centres sociaux et socioculturels (CSS) ont historiquement vocation à faire avec les habitant-es. Ils considèrent que l'expertise d'usage est à prendre en compte pour élaborer une action publique de qualité. Leur dernier congrès national a eu pour thématique le pouvoir d'agir des citoyen·nes. L'action des CSS se structure autour de trois missions :

- être à l'écoute des usager-es par une mise à disposition d'informations et de l'animation socioculturelle ;
- générer des dynamiques à partir d'intérêts collectifs ;
- travailler sur les questions d'intérêt général pour être à l'écoute du territoire.

Les activités des CSS sont destinées à tous les publics et non seulement les personnes précaires. Cependant, dans les faits, les publics des CSS sont en grande partie des publics précaires qui n'ont pas l'habitude de prendre la parole.

Focus : les banquets citoyens des centres sociaux et socioculturels

En 2021, la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France a choisi d'organiser des [banquets citoyens](#) dans toute la France afin de prendre le pouls du territoire dans le contexte du mouvement des Gilets Jaunes. 245 banquets ont été organisés dans 68 départements de l'hexagone à l'été 2021. Ces banquets sont inspirés des banquets républicains du XIX^e siècle, ancrés sur des principes de convivialité, de mixité sociale et de débat d'idées. Cette action n'a pas de lien direct avec une prise de décision politique mais nous avons pu voir qu'elle a eu de nombreux débouchés en matière de lien social et de

rapprochement entre les élu·es locaux·ales et les habitant·es, tout en suscitant le pouvoir d’agir et d’initiative des habitant·es qui ont pu se rencontrer lors de ces évènements. Ce projet incarne un principe fondamental dans l’esprit de la démocratie à la française : penser l’espace public comme un lieu d’échanges pour faire société.

La Fédération des centres sociaux et socioculturels de Bretagne (FCSB) a décidé d’accompagner la mise en œuvre de ces expérimentations. Huit banquets citoyens ont été organisés, rassemblant plus de 600 habitant·es dont certains élus. Différentes animations de débats ont été conduites : des jeux sur la justice sociale, des porteurs de parole, etc. Des facilitateur·ices étaient présent·es pour animer les discussions sur les tables. Il a été fait le choix de placer tous les convives sur un pied d’égalité : cela passait par l’absence d’intervention d’experts et une posture des élu·es non descendante.

La mobilisation des participant·es a été faite par les centres sociaux qui ont joué le rôle de relais auprès de la population. Ce format participatif a été à même d’attirer également des jeunes et des enfants. Sur la base des enseignements de cette première expérimentation, la Fédération des centres sociaux de France a mis à disposition des kits destinés à guider la mise en œuvre de nouveaux banquets. Ces kits contiennent des informations sur l’organisation et le financement des banquets, un panorama des différentes formes de banquets organisés, un kit pour l’animation, un autre sur la communication et un kit à destination des fédérations régionales et locales pour accompagner ces expérimentations. Toutes ces ressources sont consultables en ligne.

La Fédération des centres sociaux et socioculturels de Bretagne (FCSB) compte 73 structures adhérentes qui accompagnent des initiatives citoyennes sur différentes thématiques : habitat social, inégalité alimentaire, illettrisme, mobilités durables.

2.5. Mobiliser et émanciper les publics « éloignés »

Les démarches participatives n’ont pas pour seul objectif de permettre aux citoyen·nes d’influencer les politiques publiques, elles doivent permettre aux citoyen·nes **d’accéder à l’espace public** et de **s’y engager sur le long terme**. La participation citoyenne est en cela conçue comme une pratique qui vient corriger les limites de la démocratie représentative en tendant à faire émerger une vie démocratique la plus inclusive possible. Les injustices socio-économiques, et les rapports sociaux discriminants entravent l’expression, l’écoute et la représentation dans les institutions d’une partie de la population. Selon le degré de mise à l’écart de la vie politique, ces publics peuvent être marqués par une distance, voire une défiance significative vis-à-vis des institutions, des élu·es et du débat politique. L’une des ambitions de la participation citoyenne est de corriger ces inégalités d’accès à l’espace démocratique en donnant plus de voix aux personnes « invisibilisées », minoritaires au sein de la vie politique ou dont la parole est dévalorisée.

Ces publics dits « éloignés » sont ceux qui statistiquement sont les moins représentés dans les institutions : les personnes en situation de précarité et de pauvreté, les enfants et les jeunes,

les personnes subissant le racisme ou la xénophobie¹⁶⁴, les personnes porteuses de handicap¹⁶⁵ ou encore les femmes et minorités de genre¹⁶⁶. Ces discriminations peuvent être cumulées par une même personne et constituent autant de freins à la participation. Cette « liste » ne peut être exhaustive, comme le soulignent Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes : « *des minorités qui, comme toutes les minorités, qu'elles soient ethniques ou religieuses, se battent pour se faire reconnaître et entendre, se mobilisent pour être représentées. Des minorités qui nous rappellent que, sur tous les terrains, la démocratie n'en finit pas de se poser la question de la représentation* »¹⁶⁷. Ces auteurs voyaient dans la participation citoyenne une « *innovation procédurale inédite* » en démocratie : la représentation des minorités.

Bien que la participation des publics « éloignés » soit un principe fondamental des pratiques participatives, nous constatons des limites à cette inclusion, qui conduisent les dispositifs participatifs à reproduire ce qui est reproché à la démocratie représentative : l'homogénéité des profils des personnes pouvant se faire entendre. De nombreux observateurs font le constat que le développement des dispositifs participatifs ne rencontre pas tous les espoirs placés en eux et leur multiplication peut même être perçue comme « **une fuite en avant, qui évite de prendre à bras le corps les effets pervers structurels de la démocratie participative** »¹⁶⁸. Ce phénomène est prégnant à tel point qu'il existe un terme employé par les professionnels de la participation pour parler des personnes qui viennent d'elles-mêmes dans les concertations : les « **TLM** » pour « **toujours les mêmes** ». Cette expression désigne les personnes bien insérées socialement et économiquement, qui sont plus à même de participer à la vie démocratique. Cela aboutit à une surreprésentation d'une parole potentiellement homogène et donc à une absence d'expression de certaines problématiques. Cependant, il faut distinguer le phénomène et les personnes. Les personnes engagées dans la vie publique et sociale sont importantes pour la vie démocratique et il faut valoriser leur participation, mais ne pas leur réserver exclusivement les espaces de dialogue¹⁶⁹.

En somme, **il ne suffit pas d'ouvrir des espaces de discussion pour que les personnes viennent**. Au-delà de la question de la défiance politique, les freins à la participation de toutes et tous peuvent être :

- **des contraintes matérielles** : peu de temps, de moyens de transport et financiers pour se rendre à des démarches de participation (exemple : une mère célibataire vivant en milieu rural est moins à même de pouvoir participer et se tenir informée) ;
- **une inadaptabilité des dispositifs de participation** : barrières de la langue non dépassées, manque d'accessibilité des lieux de réunions ou des sites de concertation

¹⁶⁴ Exemple d'évaluation participative sur l'équité raciale et les freins institutionnels à la participation des personnes subissant le racisme <https://participedia.net/case/6686>

¹⁶⁵ [Charte d'engagements pour l'accessibilité des outils de participation citoyenne](#).

¹⁶⁶ Si les femmes sont présentes dans les dispositifs participatifs, leur parole est souvent mal traitée ou interrompue par les hommes participants. Le sexisme influence de manière importante leur confiance en leur parole et leur pouvoir d'agir. Les inégalités de genre et les charges domestiques qui leur reviennent majoritairement impactent leur disponibilité pour participer. <https://i-cpc.org/genre-et-participation/>

¹⁶⁷ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, 2002.

¹⁶⁸ Manon Loisel et Nicolas Rio, [Faut-il en finir avec... la démocratie participative ?](#), Médiacités, 17/09/2022.

¹⁶⁹ Audition de Démocratie Ouverte, le 26 octobre 2022.

en ligne, absence de propositions de solutions de garde d'enfant, horaires non inclusifs, modalités de mobilisation indaptées aux différents publics, animation ne cherchant pas à faire s'exprimer de différentes manières toutes les participant·es, etc. ;

- **d'ordre psycho-sociologique découlant des inégalités** : il existe des phénomènes d'autocensure liés à un sentiment d'illégitimité. Le niveau de diplôme et le revenu sont des facteurs significatifs dans le sentiment d'incompétence politique des individus¹⁷⁰. Vivre une ou plusieurs discriminations est aussi un facteur d'auto-dévalorisation pouvant entraîner une exclusion de la sphère publique.

Or, comme nous l'avons déjà plusieurs fois évoqué, il existe de nombreux savoirs citoyens dont toute personne peut être détentrice et qui ont toute leur place dans le cadre de démarches de participation. En outre, les démarches de participation constituent également des opportunités d'apprentissage du politique, de la citoyenneté et de familiarisation avec les processus de décision politique.

Lorsqu'une démarche de participation citoyenne est organisée, il faut porter une attention particulière aux inégalités et aux mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans la société afin de ne pas les reproduire. Cela serait d'autant plus dommageable que les nouveaux espaces ouverts par les pratiques participatives peuvent être bénéfiques au lien social et à l'amélioration des conditions des personnes les plus marginalisées. *In fine* c'est toute la société qui bénéficie de la parole de ces personnes. Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, dans leur rapport précité confirment que « *Participer à un collectif peut contribuer à inverser les spirales de désocialisation, d'isolement et de repli, permettre de retisser des liens, enclencher des dynamiques de mobilisation individuelles et collectives* ».

Cela fait écho à un témoignage recueilli auprès d'un participant à une démarche en Bretagne :

« Si j'y suis allé c'est parce que je suis au RSA et que c'était toujours un peu d'argent de gagné. Au début je n'étais pas forcément intéressé par le projet, même si l'aménagement de la ville m'intéresse. J'ai vraiment trouvé l'expérience super positive, parce que tu es avec des gens que tu ne vois pas souvent, qui viennent d'horizons différents et ça peut discuter de vrais sujets politiques. Il y avait des personnes qui participaient parce qu'elles étaient vraiment contentes de pouvoir s'investir dans la ville, il y avait des gens au chômage aussi ou assez isolés. Je pense que ça leur permet d'occuper le temps et de faire du lien social et en plus on a appris des choses. » - Raphaël, 26 ans.

Le recours au tirage au sort peut être une première manière de faire venir et participer des personnes qui ne viendraient pas d'elles-mêmes. La constitution d'un panel peut ensuite chercher à avoir une représentation sociologique de la population ou chercher à surreprésenter certaines catégories de population particulièrement ciblées.

D'autres solutions sont expérimentées pour susciter la participation des personnes les plus éloignées de la vie démocratique. De nombreuses associations et organismes sont spécialisés dans le soutien à la parole des personnes les plus précaires. Leurs méthodes peuvent être

¹⁷⁰ Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, 1978.

issues de l'éducation populaire et du *community organizing*¹⁷¹. Leur objectif est de faciliter la participation, l'émancipation collective, en évitant les pratiques paternalistes qui sont des freins à l'autonomie.

2.5.1 La participation des personnes en situation de précarité et de pauvreté

Penser l'élaboration de l'action publique avec les publics concernés et apprécier leur impact sur les personnes les plus pauvres est un gage de qualité des politiques publiques. **La participation des personnes en grande difficulté est inscrite dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**, promulguée en 1998. En octobre 2021, la Défenseure des droits a appelé le gouvernement à agir contre la pauvreté aggravée par la crise sanitaire : « *Devront être associés, à tous les niveaux, les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et leurs représentants à l'élaboration des politiques, aux processus de décisions et à l'adoption de mesures les concernant. Cette approche doit conduire à se défaire des logiques de simple assistance et à refonder les dispositifs pour permettre la participation et l'autonomisation des personnes concernées. [...] C'est une urgence démocratique* »¹⁷².

Or, les dispositifs de participation peinent à mobiliser les personnes les plus pauvres et/ou sans activité professionnelle. La pauvreté a été largement étudiée en tant que facteur d'exclusion sociale et de « disqualification sociale », de culpabilisation et de marginalisation. La perception sociétale de la pauvreté, les préjugés, peuvent entraîner un sentiment d'inutilité sociale, une perte de confiance en soi, une démotivation et des ruptures successives avec la vie sociale et politique¹⁷³.

Une personne en situation de détresse économique et sociale a pour priorité de satisfaire ses besoins primaires (se nourrir, se loger, se vêtir, etc.) avant de pouvoir prendre part à une démarche participative. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion permet de soutenir la participation de toutes et tous à la vie démocratique. Dans son avis du 27 mars 2023, le CESER à ce titre a apprécié l'engagement du Conseil régional dans son Plan de refus de la misère et de la pauvreté, dont l'élaboration a associé les instances régionales consultatives dont le Conseil régional des personnes accueillies et accompagnées (CRPA). Le CESER encourage le Conseil régional à continuer d'associer les personnes en situation de pauvreté et de précarité dans l'élaboration des politiques publiques.

- **Les Conseils citoyens**

Les Conseils citoyens font partie des outils participatifs pouvant être destinés aux personnes les plus pauvres. Ils sont obligatoires dans tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ils ont été développés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Nous avons enquêté auprès des Conseils citoyens de Rennes et de

¹⁷¹ Voir partie 2.3. Prendre en compte l'interpellation citoyenne.

¹⁷² [La Défenseure des droits et la CNCDH appellent le gouvernement à mener une politique globale de lutte contre la pauvreté](#), 2021.

¹⁷³ Serge Paugam, *La disqualification sociale, vingt ans après*, Presses Universitaires de France, 2009.

Vannes. ATD Quart Monde a également publié en 2022 [une enquête éclairante](#) sur la participation des personnes les plus éloignées dans les Conseils citoyens. Il ressort de cet état des lieux que les Conseils citoyens peuvent faire émerger des projets co-construits, utiles aux habitants des QPV. Cependant, il est regretté un manque de représentativité du quartier dans la composition des Conseils citoyens : manque d'inclusion des moins de 18 ans, de personnes en situation de pauvreté et de personnes nouvellement arrivées en France. Les personnes les plus aisées financièrement et insérées socialement dans le quartier sont les plus actives dans ces instances.

« *Le Conseil citoyen est un formidable outil, mais pour certains la marche est trop haute, plus on a été éloigné de la vie citoyenne ou abîmé, plus il faut de temps pour y revenir* » - Habitant du QPV de Kercado (Vannes).

Les Conseils citoyens ont été créés suite au rapport Bacqué-Mechmache « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous »¹⁷⁴. Les auteur·ices préconisaient la création en France de « tables de quartier »¹⁷⁵, lieux d'échanges autogérés et de création de projets par et pour les habitant·es du quartier. Ils recommandaient également de créer un fonds d'initiative citoyenne, à hauteur de 5% du budget de la collectivité, destiné à des projets gérés et pensés par les habitant·es. Force est de constater que les Conseils citoyens ne sont pas à la hauteur de l'ambition du rapport Bacqué-Mechmache¹⁷⁶. Même si leur fonctionnement diffère d'un lieu à un autre, nombre d'entre eux sont encore trop dépendants des institutions, ce qui éloigne les habitants les plus défiants.

Le recrutement dans les Conseils citoyens se fait en principe par tirage au sort ou appel à volontaires. Le recrutement par tirage au sort sur la base des listes électorales peut en partie accentuer les phénomènes d'exclusion, de nombreux habitant·es n'y figurant pas. La place accordée à l'avis des citoyen·nes est plus ou moins importante selon les municipalités, il reste des progrès à faire sur la prise en compte de la parole des habitants.

ATD Quart Monde préconise :

- d'améliorer la représentativité des Conseils citoyens en multipliant les modalités de recrutement et d'association des citoyen·nes (tirage au sort, appel à volontaire, association temporaire, aller-vers, etc.) ;
- de s'appuyer sur des professionnels formés à l'animation participative ;
- de créer davantage de liens entre les Conseils citoyens et l'ensemble des habitants quartier ;
- d'articuler plus avant les Conseils citoyens avec les acteurs de la politique de la ville pour aller plus loin dans la co-construction.

¹⁷⁴ Marie-Hélène Bacqué, Mohammed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera pas sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Club de veille des centres de ressources Politique de la ville, 2013.

¹⁷⁵ Expériences issues de Montréal.

¹⁷⁶ Audition de Marie-Hélène Bacqué, le 10 octobre 2022.

- **Au-delà de « faire venir »**

Il est généralement recommandé **d’aller vers les publics éloignés** plutôt que de les faire venir aux démarches de participation. « L’aller vers » vise à établir un contact humain et ainsi une relation de confiance avec des habitants afin de les encourager sur la voie de l’engagement et du pouvoir d’agir. « *C’est une action, un déplacement qui conduit à se mettre en lien sans imposer. Il faut pouvoir se mettre à la portée de la personne en l’écouter. Pour réussir la rencontre, il faut être vigilant au démarrage de la relation. Il faut, pour aller vers, accepter l’incertitude qui provoque de l’insécurité et met dans une zone d’inconfort* »¹⁷⁷.

Les structures relais, les « tiers de confiance », constituent également une manière de favoriser des publics éloignés. ATD Quart monde agit sur le terrain avec les personnes en situation de pauvreté pour faire appliquer le droit, mène des actions auprès des institutions pour faire évoluer les lois et les pratiques, en associant les personnes en situation de pauvreté et travaille à faire changer le regard porté sur les personnes qui vivent la pauvreté. ATD Quart Monde est composée de militant·es (les personnes en situation de pauvreté) et d’allié·es (qui apportent leur soutien aux personnes concernées).

Cette organisation a développé plusieurs méthodes inspirantes qui valorisent le savoir issu de l’expérience de vie des personnes qui connaissent la pauvreté afin de lutter contre l’exclusion sociale et la pauvreté :

- **Les universités populaires** : ce sont des espaces dans lesquels les personnes les plus pauvres peuvent dialoguer avec d’autres et contribuer par leur expertise à faire avancer des questions qui les concernent et qui affectent la société ;
- **Les recherches participatives et les co-formations** entre personnes en situation de pauvreté, professionnels, scientifiques et universitaires. Par exemple, ATD Quart Monde a publié un rapport sur l’évaluation du RSA construit avec des bénéficiaires, ou encore, une étude participative sur la pandémie avec des personnes en situation de pauvreté et des professionnels de santé et du social ;
- La méthode du croisement des savoirs et des pratiques[©].

Focus : la méthode du croisement des savoirs et des pratiques

Cette méthode vise à faire se croiser trois savoirs et pratiques afin de penser des actions et politiques de lutte contre la pauvreté plus adaptées. Ces trois savoirs et pratiques sont :

- les savoirs théoriques des universitaires ;
- les savoirs pratiques des professionnels ;
- les savoirs vécus des personnes pauvres et en situation d’exclusion.

La première étape est d’aller vers des personnes en situation d’exclusion et de pauvreté. C’est une difficulté car ces publics n’ont pas l’habitude d’avoir la parole et d’être écoutés. Leur participation est rémunérée. Ensuite, il faut les mettre en situation d’échange avec des personnes en situation similaire afin de relier les vécus et passer d’une parole individuelle

¹⁷⁷ Didier Dubasque, ancien président de l’ANAS (Agence nationale de l’action sociale), cité dans le *Guide pratique de l’aller vers*, Fédération des Centres Sociaux et Socioculturels de Bretagne (FSCB), 2022.

à un savoir collectif. Enfin, ce savoir collectif est confronté aux savoirs universitaires et professionnels. Dans cette dernière étape, des références, expériences de vies, codes de langage et codes sociaux différents se rencontrent. L'animation est particulièrement cruciale à cette étape.

Les participants expriment une prise de confiance en eux et en leur savoir vécu, cette méthode peut donc favoriser le pouvoir d'agir des plus pauvres. ATD et les participant·es affirment avoir une plus grande confiance en la qualité de décisions politiques adossées au savoir des plus pauvres.

- **L'indemnisation et la rémunération de la participation des personnes les plus pauvres**

Pour permettre à des personnes précaires et en situation de pauvreté de participer, il est recommandé d'indemniser et rémunérer la participation dans la mesure du possible. En effet, les démarches de participation peuvent être coûteuses financièrement et en termes de temps. Le guide « *Valorisons la participation citoyenne* » publié par le Ti Lab et la Fédération des acteurs de la solidarité de Bretagne préconise d'indemniser le transport, le repas, la garde d'enfant et l'achat de matériel (notamment informatique). Plusieurs autres manières complémentaires existent pour valoriser la participation : certificats de compétences ou encore formation articulée à la participation.

Le Conseil régional des Pays de la Loire a par exemple indemnisé à hauteur de 300 € les participants sur 4,5 jours à l'atelier « Quelle réelle valeur ajoutée de la Région à s'engager dans une politique plus forte en faveur de la santé ? » (2008)¹⁷⁸.

2.5.2 Soutenir l'engagement des enfants et des jeunes dans la vie démocratique

La participation des jeunes est l'un des principes directeurs de la Convention internationale des droits de l'enfant signée par l'ONU en 1989. Ce traité affirme que l'enfant (tout être humain âgé de moins de 18 ans) a **le droit d'exprimer librement son opinion et d'être entendu lorsque des adultes prennent des décisions le concernant**. L'enfant a également droit à la liberté d'expression et d'association. La Convention reconnaît la capacité des enfants d'influer sur la prise de décisions l'intéressant. Le développement des dispositifs de participation des jeunes peut être perçu comme un moyen de leur permettre de s'exprimer et de tenter ainsi de réduire la distanciation entre jeunes et institutions. Si la parole des citoyen·nes « profanes » est encore trop peu reconnue, celle des jeunes l'est encore moins. Il est pourtant impératif de valoriser leur parole au même titre que celle des plus âgés car elles sont toutes deux porteuses d'une expertise expérientielle et d'une vision du monde qui leur est propre. La participation des jeunes à l'élaboration des politiques publiques est un enjeu fort, particulièrement pour des territoires bretons plutôt vieillissants.

Il est nécessaire pour soutenir leur participation de dépasser les idées préconçues d'un désintérêt des jeunes pour la politique ou leur incapacité à avoir un avis légitime et pertinent

¹⁷⁸ Ti Lab, Fédération des acteurs de la solidarité de Bretagne, [Guide pour la valorisation de la participation](#), 2023.

sur des thématiques sociétales. Certes, les plus jeunes générations n'ont pas les mêmes manières d'agir politiquement ; cela ne constitue cependant pas un signe de désintérêt pour la chose publique. Marie-Hélène Bacqué a étudié les comportements politiques des jeunes résidants en quartiers prioritaires de la politique de la ville : « *A rebours de certaines visions, les jeunes de quartiers prioritaires ne sont pas désintéressés des questions politiques. Ils expriment un intérêt pour la politique mais prise au sens large, pas la politique institutionnelle vis-à-vis de laquelle ils expriment une forme de distance* ».

Elle observe que des jeunes agissent dans leur quartier par des formes d'engagement divers de solidarité : maraudes, entraide, engagement environnemental, etc. Ils-elles sont plus enclin-es à créer leur propre collectif, de crainte de se faire manipuler par des institutions. Ces jeunes peuvent avoir une conscience forte des inégalités et des discriminations qu'ils-elles vivent mais le manque de lieux pour s'organiser et débattre est un frein important à leur engagement¹⁷⁹.

Focus : Le Conseil municipal des jeunes de Vannes

Le Conseil municipal des jeunes de Vannes a été mis en place en 1997. Les membres siègent au CMJ pour un mandat de deux ans et se réunissent une fois par an. Ils doivent être des niveaux scolaires 4^{ème} et 3^{ème} et représenter tous les quartiers de Vannes. Ces jeunes sont recrutés par la voie des collèges et des centres sociaux. Sur volonté de la mairie de Vannes, les directeurs des centres socioculturels participent au jury de sélection. Les animateurs jeunesse font également des permanences de rue pour aller à la rencontre des jeunes, échanger, orienter et maintenir le lien.

Des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville (Kercado et Ménimur) ont pu s'impliquer dans le CMJ. Certains de ces jeunes ont dit avoir gagné en confiance en eux et en leur parole en participant à ce conseil. Ils-elles ont eu le sentiment d'être écouté-es et ont pu voir des débouchés concrets sur des projets, en plus d'une montée en compétences (par exemple : organisation d'évènements culturels, collecte de jouets, rencontre sportives inter-collèges, interview sur une radio locale etc.). Des jeunes ont aussi apprécié de vivre une expérience collective leur permettant d'apprendre les dynamiques de groupe dans la création de projet et le débat avec des jeunes aux vécus différents. Cela a aussi été l'occasion pour eux de se constituer un réseau. Enfin, le CMJ a une fonction d'éducation à la citoyenneté qui vise à rapprocher les jeunes vannetais des institutions et mieux leur faire comprendre le fonctionnement du système politique par des visites d'institutions (préfecture, Panthéon, Sénat, conseil départemental et municipal), et par la participation à des évènements (Forum de la démocratie participative, assises de la culture).

¹⁷⁹ Audition de Marie-Hélène Bacqué, le 10 octobre 2022.

Focus : la mobilisation des jeunes dans le Pays d'Auray

Favoriser l'implication des jeunes dans la vie locale est l'une des priorités du projet de territoire porté par Auray Quiberon terre atlantique (Aqta). En 2021, le Conseil de développement du Pays d'Auray a souhaité travailler sur l'implication des jeunes dans les instances du territoire et plus généralement dans la vie démocratique. Le Parc naturel régional des Monts d'Ardèche a lancé au même moment un projet similaire. Les deux territoires ont travaillé pour comprendre les besoins des jeunes de leur territoire et comment mieux les intégrer dans les instances consultatives. Une expérimentation a été réalisée avec la commune de Locoal-Mendon. La commune a souhaité aller au-delà du Conseil municipal des jeunes qui existait en impliquant les 15-30 ans directement dans les commissions du conseil municipal. Egalement, une représentation d'une pièce de théâtre-forum écrite par des jeunes a été donnée sur la commune. Cela a été une manière d'échanger avec les spectateurs sur leurs perceptions du territoire et leurs besoins tout en s'engageant sur un projet commun.

Le **théâtre-forum** est une technique d'éducation populaire développée par Augusto Boal. Il met en scène une situation problématique. Un animateur (ou « joker ») accompagne le public dans un échange sur ce qui a été représenté sur scène. Les spectateurs (appelés « spect'acteurs ») sont ensuite invités à prendre la place des acteurs et à rejouer la scène en proposant des fins alternatives. Cette technique permet la conscientisation d'une situation problématique en lien avec la réalité sociale, économique ou sanitaire d'une communauté et incite à envisager des solutions.

Focus : Le Conseil régional des jeunes de Bretagne

Initié en 2004 par un fort portage politique du Conseil régional de Bretagne, le Conseil régional des jeunes est un organe consultatif et de construction de projets, en lien avec les préoccupations des jeunes membres et à destination des jeunes du territoire. Le CRJ est une instance citoyenne composée de 166 lycéen·nes et apprenti·es pour un mandat de deux années scolaires. Le CRJ était composé lors du dernier mandat de 7 commissions thématiques (climat, tourisme/nautisme, communication, transport, culture, Europe, patrimoine). Une partie de ces commissions a été co-construite sur demande des jeunes afin d'avoir des marges de manœuvre sur la structuration de leur assemblée. Un projet par mandat est réalisé dans chaque commission.

Les jeunes sont accompagnés dans la conduite de leurs projets par la Coop'Eskemm et les services du Conseil régional. Ils peuvent également être saisis par le Conseil régional sur des thématiques spécifiques ; ils travaillent alors en lien direct avec le service concerné. Des jeunes du CRJ ont été intégrés lors de leur dernière mandature à la commission « Jeunesse, égalité et citoyenneté » du Conseil régional. Des jeunes ont exprimé le souhait de voir leur participation s'élargir à d'autres commissions du Conseil régional. Les membres du CRJ expriment le fait que « *ouvrir cette commission aux jeunes était une nécessité. Répondre aux problématiques des jeunesses bretonnes sans avoir leurs regards, sans écouter leurs envies est une incohérence* ».

Le CRJ a par exemple fourni des recommandations sur les mobilités en Bretagne, conduit des actions de sensibilisation à l'environnement, et ont fourni un carnet de propositions à destination du Conseil régional.

Nous avons relevé un certain nombre d'éléments facilitant la participation des jeunes :

- travailler sur la posture des adultes dans un mode non descendant vis-à-vis des jeunes ;
- aller chercher des jeunes isolés, leur faire confiance et leur donner confiance en leur parole ;
- laisser des marges de manœuvre suffisantes avec une certaine exigence vis-à-vis des niveaux de participation. Comme pour les plus âgé-es, une participation seulement symbolique n'est pas acceptable, les dispositifs doivent avoir des débouchés concrets et permettre de développer l'autonomie des jeunes. De la même manière, la participation ne doit pas être contrainte ;
- partir des sujets qui intéressent les jeunes sans les restreindre spécifiquement aux politiques jeunesse ;
- penser les éléments de convivialité dans le projet, pour notamment garantir la création de liens et un engagement à long terme ;
- privilégier un travail en mode projet sur le temps court pour que les jeunes puissent concrètement constater l'effet de leur participation.

Sur un plan plus opérationnel :

- former les adultes interagissant avec des jeunes à la participation et à la communication non-violente ;
- favoriser l'accès à l'information pour les dispositifs déjà existants permettant aux jeunes de s'engager et de mener des projets (Conseils municipaux des jeunes, juniors associations, lieux ressources etc.), également identifié dans le plan breton de mobilisation pour les jeunes 2020-2025 ;
- encourager et soutenir une plus grande prise de responsabilité des jeunes au sein des lieux où ils évoluent (expérimentations de lieux autogérés ou lycées autogérés) ;

Le **Conseil régional des jeunes de Bretagne** a fait des préconisations en matière de démocratie à destination du Conseil régional. Nous avons notamment relevé la proposition numéro 9 : « *Ouvrir des lieux de vie et d'expression artistique faits par et pour les jeunes [...] pour gérer et s'approprier l'espace de manière presque autonome* »¹⁸⁰.

Ces premières recommandations rejoignent celles que le Collectif régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire de Bretagne (CRAJEP) a formulées dans le cadre du dialogue structuré avec la jeunesse. Le dialogue structuré est une méthode visant à faire évoluer les politiques publiques en favorisant le dialogue avec les jeunes citoyen·ne·s et la société civile, dans leur conception, leur mise en place, leur évaluation. En 2018, le recueil de la parole de 200 jeunes, mené par le CRAJEP sur 18 territoires de Bretagne, avait contribué à nourrir l'élaboration du Plan de mobilisation pour les jeunes. Il ressortait de cette enquête que

¹⁸⁰ Conseil régional des jeunes de Bretagne, *Carnet de propositions de la mandature 2020-2022*.

45 % des jeunes souhaitent être associé·es à la mise en œuvre des propositions sur leur quartier, leur communauté de communes, leur métropole. Le CRAJEP a publié un guide, pour mieux organiser le dialogue entre jeunes et élu·es, dans lequel il constate que la mobilisation des jeunes peut être limitée par des contraintes de mobilités, d’engagement dans la durée et préconise de faire varier les possibilités de rencontres (réelles, numériques, lieux et horaires, moyens de transports). Il confirme également l’importance de respecter les règles du jeu de la démarche et de requestionner régulièrement les modalités des coopérations et ses finalités¹⁸¹.

Beaucoup de jeunes ont envie de s’engager mais ne savent pas comment. Au-delà des dispositifs de participation, **l’accès à l’information** est crucial. Il faut trouver les moyens de faire connaître aux jeunes leurs droits, et les différentes ressources à leur disposition pour pouvoir agir. L’éducation morale et civique doit avoir pour rôle de faire connaître aux jeunes ces dispositifs et de les accompagner vers l’engagement citoyen. Les lieux de rencontre et de ressources peuvent être des tremplins vers l’engagement. Enfin, un manque de moyens des associations, institutions et structures locales a été relevé. Mettre en œuvre une démarche de participation citoyenne et d’accompagnement de jeunes nécessite du temps, des ressources financières et humaines.

3. Les réussites et les risques des démarches participatives

3.1. Les apports de la participation citoyenne

Lorsqu’elle est bien conduite, une démarche participative peut resserrer les liens entre institutions, citoyen·nes et société civile organisée. Les espaces de rencontres et d’échanges sont bénéfiques lorsqu’il y a une écoute réciproque, que les participant·es se sentent utiles, participent à un projet collectif et peuvent peser sur la décision. Les démarches participatives peuvent donc rapprocher les décideurs et les habitant·es en faisant évoluer positivement l’image que chacun peut avoir de l’autre.

Du côté des participant·es à des démarches de participation, les effets positifs sont les suivants :

- une acculturation à l’élaboration des politiques publiques, à ses contraintes et aux compétences des collectivités, mais aussi au débat et à la réflexion collective en terme d’intérêt général ;
- une montée en compétence et en connaissance ;
- une prise de confiance en leur parole, leurs savoirs et leur capacité à agir.

¹⁸¹ CRAJEP de Bretagne [Vers un dialogue jeunes/élu·es, pour des politiques de jeunesse partagées](#), 2021.

Du côté des élu·es :

- un changement dans les postures et dans la conception de leur fonction, les élu·es peuvent être plus enclin·es à aller sur le terrain et à la rencontre des habitant·es ;
- une plus grande culture du débat, et des changements dans leurs perceptions des citoyen·nes ;
- une posture d'écoute et d'accueil des besoins des citoyen·nes.

Et enfin, concernant les politiques publiques :

- une plus grande adaptation des politiques publiques aux réalités du terrain et aux besoins des habitant·es, y compris dans les démarches d'évaluation des politiques publiques ;
- une efficacité accrue de l'action publique en lien avec une diminution des impensés politiques.

3.2. Les points communs relevés dans la réussite des démarches participatives

- **L'engagement des élu·es**

La mise en œuvre de démarches de participation citoyenne nécessite un portage politique fort et un travail en transversalité entre les thématiques sur lesquelles portent les démarches. Les élu·es doivent être acculturé·es aux principes fondamentaux de la participation et adopter une posture non descendante à l'égard des participant·es.

- **La mise en œuvre de nouvelles pratiques : un défi pour les administrations et leurs services**

La « dépendance au sentier »¹⁸² est un concept qui peut être utilisé pour décrire les difficultés des élu·es et des services à changer les règles du jeu institutionnelles et les pratiques en raison du poids des habitudes. Or, le développement de la participation citoyenne est précisément une transformation profonde des modalités d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Démocratiser l'action publique procède d'une nouvelle conception du rôle de citoyen. L'acculturation en interne à la participation, par la formation, est donc un enjeu majeur du développement de la participation citoyenne. Concevoir les dispositifs comme des expérimentations, dont les enseignements seront tirés à terme, peut accompagner ces transformations.

- **L'octroi du temps nécessaire à la construction d'une réflexion collective**

Le temps de la démocratie n'est pas forcément le temps de l'action publique. Trop souvent, le temps laissé à l'élaboration d'une réflexion collective de qualité n'est pas suffisant.

¹⁸² Concept créé par le politiste Paul Pierson dans l'article *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, *American Political Review*, 2000.

Pourtant, intégrer des citoyen·nes à l'élaboration des politiques publiques peut dans certains cas faire gagner du temps aux politiques publiques: « *Il faut parfois contraindre le temps de la participation citoyenne avec le temps de la réalisation d'un projet pour ne pas qu'il soit reproché à la participation citoyenne de ralentir le projet. Pourtant, la participation citoyenne permet, au contraire, de gagner du temps en limitant les impensés politiques et en collant au plus près des besoins du quartier* »¹⁸³.

- **Des moyens financiers et humains**

La participation citoyenne à l'élaboration de l'action publique demande des personnes formées aux pratiques participatives et un budget dans la juste mesure des besoins des démarches.

- **La qualité de l'animation**

La convivialité et l'animation bienveillante sont des composantes essentielles des démarches de participation qui facilite l'empathie et le dialogue pour penser le bien commun. L'étude du CESER « *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne* » citait l'architecte Estel Rubeillon : « *Ce sont de petites choses qui finissent par créer ce « je ne sais quoi » qui favorise la participation* ». A ce sujet, Loïc Blondiaux et Christophe Traïni parlent de l'attention à accorder aux émotions, au sensible, à l'humain dans les démarches de participation¹⁸⁴.

- **L'ouverture au dissensus**

Le propre de la démocratie est de faire dialoguer des points de vue pluriels. Si trouver un consensus peut être l'objectif des démarches participatives, il arrive que certains dissensus soient indépassables. Il n'est pas souhaitable de gommer ces dissensus ; au contraire, faire apparaître les termes de la controverse permet au plus grand public de se forger une opinion.

3.3. Les écueils et les risques d'une démarche participative

Cependant, les démarches participatives présentent un grand nombre d'écueils. Elles peuvent être :

- **mal conçues** dans leurs modalités (temps et moyens insuffisants) et dans le profil des participant·es, à savoir avoir des participants aux profils similaires (toujours les mêmes), ne pas toucher de publics éloignés de la participation et donc ne pas participer à corriger le manque de représentation de ces publics au sein des institutions ;
- **déceptives**, c'est-à-dire ne respectant pas les engagements pris par l'institution auprès des participant·es au début du processus participatif, ne pas prendre en compte la parole et ne pas rendre compte des arbitrages politiques ;

¹⁸³ Annaïg Hache, urbaniste et animatrice de démarches participatives.

¹⁸⁴ Loïc Blondiaux et Christophe Traïni, *La Démocratie des émotions*, 2018.

- **insincères**, donnant ainsi un sentiment de « *democratic washing* », si c'est un projet « déjà ficelé » qui est mis en débat, si la participation citoyenne intervient trop tardivement dans le processus de décision politique et qu'il n'y a plus de marges de manœuvre, voire que la décision politique est prise avant la fin du processus participatif ;

Dans toutes ces situations, elles risquent d'accroître encore l'éloignement entre les citoyen·nes et les institutions.

Autre constat, la défiance que peuvent témoigner certains publics envers les institutions rejailit sur les dispositifs participatifs d'initiative institutionnelle. Les populations les plus défiantes et éloignées des institutions sont en ce sens plus difficiles à mobiliser. Des solutions existent pour les amener à prendre la parole dans des dispositifs institutionnels. Néanmoins, pour une véritable démocratie continue, il est nécessaire d'organiser **une prise en compte de la participation citoyenne qui se fait également en dehors des cadres institutionnels et encourager l'engagement citoyen à toutes les échelles dans la création de communs et de projets d'intérêt général.**

Penser et mettre en œuvre la participation à l'échelle régionale : enseignements et préconisations

La diversité des initiatives présentées dans le chapitre précédent montre la possibilité d'adapter les démarches de participation citoyenne à de nombreux sujets et à des échelles très variées. Néanmoins, **l'échelle régionale constitue un espace spécifique** : quelles sont les particularités de la participation à cette échelle ? En quoi nos premiers enseignements sont-ils ou non réinterrogés quand on les applique à l'échelle régionale ? Quel est leur degré de « transposabilité » ? Comment le Conseil régional peut-il agir pour soutenir et développer les démarches participatives ?

Il est essentiel de rappeler en préambule que les Régions sont, depuis leur création, les seules collectivités territoriales constituées de deux assemblées : une assemblée délibérante, le Conseil régional, et une assemblée consultative, le CESER qui « *concourt, par ses avis, à l'administration de la Région* ». La participation de la société civile organisée à l'élaboration des politiques publiques est donc **un fait historique constitutif de la construction des Régions** qui ont pu, par la suite, choisir d'ouvrir plus largement la participation à d'autres publics et à d'autres instances.

Dans les années 2000, certaines Régions ont fait figure de collectivités pionnières en matière de participation citoyenne en faisant le choix d'expérimenter des démarches innovantes d'association des citoyen·nes à leurs actions. Nous pouvons citer à titre d'exemple les comités de lignes, espaces de concertation avec les usager·es des TER créés en 1997 dans l'ex-région Alsace et ayant essaimé dans d'autres régions par la suite, ou les premières expérimentations de budgets participatifs des lycées en 2004 dans l'ex-région Poitou-Charentes.

Cependant, **l'année 2015 a marqué un reflux de cette dynamique participative**. De nombreux dispositifs participatifs ont disparu lors de la fusion des Régions suite à la loi du 16 janvier

2015¹⁸⁵. Le changement de couleur politique de certains exécutifs régionaux lors des élections de décembre 2015 a également eu un impact sur la continuité du portage politique des démarches participatives¹⁸⁶.

A nouveau aujourd'hui, des Régions s'engagent en faveur de nouvelles modalités d'interaction avec les citoyen-ne-s et la société civile organisée. Nous nous appuyerons sur les exemples du **Centre-Val de Loire** (1) et de **l'Occitanie** (2), qui ont choisi de construire de manière participative leur stratégie de développement de la participation citoyenne, avant de nous intéresser plus particulièrement **aux démarches engagées en Bretagne** (3). Sur la base d'une analyse **des conditions de réussite de la participation à l'échelle régionale** (4), nous formulerons des **préconisations opérationnelles** au Conseil régional (5) assorties de **perspectives d'évolution du CESER** (6).

1. La « démocratie permanente » en Région Centre-Val de Loire

Le Conseil régional Centre-Val de Loire a adopté en février 2023 **une charte de la participation citoyenne** et le lancement d'un **nouveau plan d'actions sur la démocratie permanente**, venant ainsi renforcer une démarche engagée depuis plusieurs années.

1.1. L'expérimentation « Territoire hautement citoyen » (2017-2018)

A l'origine, il s'agit d'un projet de mandature **« Engageons-nous pour le progrès démocratique »**, avec un portage politique fort confié à un Vice-président en charge de la démocratie, des initiatives citoyennes, du développement rural, de la coopération et de l'égalité, et une expérimentation conduite avec **le soutien de l'association Démocratie Ouverte** dans le cadre de son programme « Territoires hautement citoyens ». L'hypothèse était la suivante : l'amélioration de la démocratie régionale pourrait passer par l'enclenchement d'une transition citoyenne de grande ampleur, avec une démarche ancrée **dans une logique « d'aller vers » les citoyen·nes** plutôt que de les faire venir.

La première expérimentation a été celle **d'une « tournée citoyenne » sur les 23 bassins de vie**. L'objectif était de toucher des profils variés d'habitant·es du territoire, notamment des personnes éloignées de la participation politique et des institutions¹⁸⁷. Ce sont en effet « toujours les mêmes » qui participent, à savoir des personnes qui ont le temps (à la retraite, sans enfants à charge, etc.), qui montrent un intérêt pour la chose publique, avec corrélativement un capital culturel, social et économique plutôt élevé. **A rebours d'une chambre citoyenne régionale, l'objectif a été de partir du terrain.**

¹⁸⁵ Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹⁸⁶ Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud, *Une décennie de démocratie régionale pour rien ?* in Romain Pasquier, Tudi Kernallegenn, dir., *30 ans de démocratie régionale, des régions pour quoi faire ?*, 2018.

¹⁸⁷ Audition de Démocratie Ouverte, le 26 octobre 2022.

Des dispositifs très différents ont été mis en œuvre afin de multiplier les chances de rencontre des citoyen·nes avec les élu·es et les services de la Région :

- **des « guinguettes participatives »** ont par exemple été mises en œuvre sur le sujet du SRADDET : l'idée était de rendre le dispositif attractif et convivial pour faire venir toutes sortes de profils et pas « toujours les mêmes » ;
- un travail a également été conduit **avec des associations** pour recueillir la parole des personnes en situation de précarité ;
- **un « tribunal des générations futures »** a été organisé, comme une conférence-spectacle visant à interroger et créer le débat autour du monde qui vient¹⁸⁸.

La tournée citoyenne a été considérée comme ayant rempli ses objectifs car une diversité de personnes y a participé. Elle a donné naissance **aux « porte-voix », un réseau d'acteurs engagés en faveur d'une démocratie permanente**. Ce réseau a pour but d'outiller et de mettre en avant les initiatives citoyennes sur le territoire.

1.2. « Faire vivre la démocratie permanente en région Centre-Val de Loire » (2018)

Par la suite, la construction collective d'une **stratégie de participation citoyenne à l'échelle régionale** a été engagée :

- **auprès des citoyen·nes**, avec des ateliers de co-construction organisés dans chacun des 23 bassins de vie, ainsi qu'un atelier prospectif sur le schéma de gouvernance régionale ;
- **auprès des services et des directions en interne au Conseil régional**, avec une acculturation et des ateliers de construction de dispositifs participatifs ;
- **auprès des instances de la démocratie permanente** de la Région : **le CESER et le Conseil régional de la jeunesse** ont été saisis pour rendre un avis. Un membre du CESER a été intégré au pilotage de la démarche globale. Deux ateliers de co-construction avec les **Conseils de développement** ont eu lieu.

Un comité des citoyen·nes participant·es a travaillé sur le **suivi des traductions politiques** afin de constater les effets de leur participation.

Cette démarche a abouti à **la construction d'un plan d'action pour la démocratie permanente** en Région Centre-Val de Loire. Dans ce rapport considéré comme « fondateur », le Conseil régional retient quatre ambitions pour faire vivre la démocratie permanente :

- éduquer/se former ; apprendre pour élargir le cercle de ceux qui participent ;
- être en lien, coopérer et s'ancrer dans les territoires ;
- agir autrement innover et expérimenter ;
- impliquer plus largement pour / et décider autrement.

¹⁸⁸ Format créé par le média Usbek&Rica, voir plus : <https://usbeketrica.com/fr/studio/tgf>

Il a par ailleurs signé, à cette occasion, [la charte de la participation du public](#) proposée par le Ministère de la transition écologique et solidaire.

Depuis, le Conseil régional a ouvert [un site Internet dédié à la démocratie permanente](#), où il partage ses engagements, informe et met à disposition la documentation en lien avec ses actions, présente toutes ses démarches de participation et ouvre la possibilité de contribuer en ligne.

1.3. La charte de la participation citoyenne (2023)

La première charte signée n'étant pas spécifique à la collectivité, un travail a été engagé pour produire une nouvelle charte de la participation citoyenne, dans l'objectif d'en faire le cadre de référence. La charte de la participation citoyenne rappelle les objectifs poursuivis, les principes de participation et de décision, et propose cinq engagements :

- Diffuser une culture de la participation citoyenne ;
- Proposer des cadres de participation clairs ;
- Mobiliser la plus grande diversité de participants.es ;
- S'assurer d'un cadre de débat démocratique ;
- Rechercher des formes innovantes, proposer une évaluation et une amélioration continue.

1.4. Le nouveau plan d'actions de démocratie permanente (2023)

Cette charte marque également le lancement d'un nouveau plan d'actions pour la démocratie permanente, qui s'échelonne sur toute l'année 2023, pour une adoption à l'automne.

> A retenir

Ces expérimentations et ces engagements de la Région Centre-Val de Loire traduisent l'ambition, malgré une échelle régionale qui peut parfois paraître « lointaine », **d'aller vers les citoyen·nes directement sur leurs bassins de vie** afin de les engager, de manière **expérimentale, progressive et continue depuis 2017**, dans le développement de la vie démocratique régionale.

Une attention a été portée à la reconnaissance et à la valorisation de la place de tous les acteurs de la démocratie en région, dont les assemblées consultatives permanentes, appuyant l'idée de complémentarité entre une grande diversité de participant·es.

Enfin, nous pouvons citer l'intégration de participant·es dans le suivi des traductions politiques comme étant une bonne pratique.

2. « Ma région citoyenne » en Occitanie

La Région Occitanie a initié plusieurs démarches de participation citoyenne : création du Parlement de la mer et de la montagne adossé à un forum citoyen, assemblées des territoires, budget participatif, renforcement des aides aux initiatives citoyennes. En 2016, elle a organisé une votation citoyenne sur le nouveau nom de la Région qui a réuni 230 000 participant·es¹⁸⁹.

2.1. Le droit d'interpellation (2018)

A partir de 2018, la Région Occitanie pour la première fois mis en œuvre **le droit d'interpellation à l'échelle régionale**¹⁹⁰, en donnant la possibilité aux citoyen·nes de proposer **une votation citoyenne** par voie de pétition (avec un seuil minimum de 10 000 soutiens).

2.2. Les budgets participatifs (depuis 2019)

Depuis 2019, la Région Occitanie a proposé **12 budgets participatifs**, sur des thèmes variés : climat, culture, alimentation, montagne, mer et littoral, ouverture sur le monde, économie circulaire, vivre ensemble. Les projets sont déposés sur la plateforme participative « Ma région citoyenne »¹⁹¹, analysés par les services du Conseil régional, puis soumis au vote de tous les habitant·es d'Occitanie de plus de 15 ans.

2.3. La convention citoyenne pour l'Occitanie (2020)

La Région a souhaité aller plus loin dans le renforcement de la vie démocratique en organisant la **Convention citoyenne pour l'Occitanie (CCO)**. L'objectif était de co-construire **le plan de transformation et de développement durable**. La démarche s'est articulée à une consultation en ligne des abonné·es à la newsletter de la Région via la plateforme participative (300 réponses)¹⁹².

La convention a réuni **100 citoyen·nes tiré·es au sort**. Le tirage au sort a permis d'atteindre une diversité sociologique, les trois-quarts du groupe n'ayant jamais participé à une réunion publique. De fait, la CCO a été perçue par des participant·es comme une occasion inédite de prendre la parole, et cela a suscité chez eux une forte implication. Trois garant·es ont été désigné·es pour garantir la qualité et la sincérité de la démarche. Le sociologue et philosophe Edgar Morin a également été grand témoin de la CCO¹⁹³. La convention s'est déroulée sur les mois de septembre et octobre 2020.

¹⁸⁹ Laurène Streiff, *L'Occitanie expérimente la votation citoyenne à l'échelle d'une région*, 2021.

¹⁹⁰ <https://jeparticipe.laregioncitoyenne.fr/pages/outils-dinterpellation-en-region-occitanie>

¹⁹¹ <https://jeparticipe.laregioncitoyenne.fr/projects?type=4>

¹⁹² Lien vers les documents de l'expérimentation : <https://www.labodemocratieouverte.org/occitanie/>

¹⁹³ Voir [la communication des garants et la documentation de la CNDP](#).

Une **votation citoyenne** a été organisée en octobre et novembre 2020 suite à la convention citoyenne (20 000 votes recueillis). Cependant, celle-ci n'a pas fait évoluer fondamentalement le plan de transformation et de développement durable. Elle a davantage confirmé les directions prises par la Région. L'opportunité même d'organiser la votation citoyenne pour confirmer ou infirmer les conclusions de la CCO a été discutée. D'un côté, cette votation aurait pu fournir des garanties aux débouchés politiques de la convention. De l'autre, les participant·es sont resté·es perplexes sur le fait qu'une votation puisse mobiliser les habitant·es de la Région, beaucoup de variables entrant en jeu (médiatisation, implication des élus et des relais de mobilisation...). La votation n'a pas trouvé sa légitimité et elle a été considérée davantage comme un moyen de repérer de grandes tendances dans la population.

Un comité de suivi a été installé en janvier 2021, afin de poursuivre le dialogue dans la mise en œuvre des propositions issues de la convention. Il est composé de 15 citoyen·nes membres de la convention, de ses deux co-présidents et de trois Vice-présidents du Conseil régional.

Au terme de l'expérimentation, un **bilan évaluatif**¹⁹⁴ a été réalisé par un prestataire auprès des élu·es et des participant·es, afin de mesurer l'impact des démarches de participation citoyenne. D'après l'évaluation, la convention citoyenne a permis une **reconnaissance de la compétence politique des « citoyens profanes »** : une large majorité des participant·es adhère à l'idée de co-production de l'action publique et se dit confiante dans la capacité des citoyen·nes à produire collectivement un jugement solide sur des sujets complexe grâce à leur expertise d'usage. A la fin du processus, 86% des participant·es estiment que la démocratie progressera si les démarches délibératives de ce type se généralisent. **L'engagement civique et le sentiment de citoyenneté ont également progressé** parmi les participant·es. Des retours très positifs ont été recueillis sur l'organisation et le fonctionnement de la CCO : les participant·es retiennent une forte qualité procédurale basée sur des valeurs d'impartialité et d'équité. Des élu·es ont également fait des retours enthousiastes et certains ont changé leur posture dans la relation élu-citoyen et gagné en savoir-faire suite à la démarche participative.

Néanmoins, il a été relevé dans l'évaluation un **défaut de visibilité sur les suites données à la CCO**. Les participant·es sont satisfait·es de leur production malgré les contraintes de temps imposées par le mandat mais déplorent un manque de suites et de restitution des arbitrages politiques. La mise en œuvre d'un **comité de suivi citoyen** dédié au suivi des traductions politiques a cependant permis d'enrichir et de préciser des préconisations qui n'avaient pas été prises en compte. Des participant·es ont également exprimé un regret de ne pas avoir pu approfondir leur travail sous un angle opérationnel. **Le mandat initial a été jugé trop imprécis**, il était question « d'enrichir » les orientations d'un plan de transformation et de développement durable déjà acté ou rédigé pour partie.

¹⁹⁴ [Bilan évaluatif de l'expérimentation](#), 2021.

2.4. Le printemps citoyen (depuis 2022)

La Région Occitanie a organisé en 2022 la première édition du « **printemps citoyen** », festival collaboratif pour **promouvoir la citoyenneté et l'engagement**. Trois objectifs étaient fixés :

- créer du lien social entre habitant·es, tissu associatif, élu·es et institutions ;
- sensibiliser les publics aux sujets ayant trait à l'engagement citoyen, le mieux-vivre ensemble et l'évolution du modèle de société ;
- agir sur l'émancipation citoyenne et sociale des individus et des groupes dans leur capacité à proposer des idées, partager des expériences et inventer de nouvelles solutions¹⁹⁵.

L'évènement consiste à **labelliser et valoriser** des évènements très divers, répartis sur l'ensemble du territoire régional, et qui répondent à certains critères : dimension collective, thématique (environnement, engagement citoyen, jeunesse, entrepreneuriat engagé). A ce jour, 147 évènements sont labellisés pour l'édition 2023.

> A retenir

Les démarches participatives déployées par la Région Occitanie montrent **la diversité des outils mobilisables à l'échelle régionale**, qui plus est dans une « grande région » fusionnée en 2015.

L'expérimentation de dispositifs d'interpellation va dans le sens **d'une prise en considération de la participation citoyenne ascendante**. Ces démarches envoient des signaux importants d'une confiance placée dans les habitant·es de la région.

Les méthodes employées pour la convention citoyenne ont permis une large appropriation des enjeux de l'élaboration des politiques publiques régionales par les participant·es. Le **bilan évaluatif et le suivi de l'expérimentation par des garants** a permis à la Région d'obtenir une certaine réflexivité sur la démarche. Les bilans, lorsqu'ils sont publiés, constituent également des retours d'expérience et de partage de pratiques précieux pour tous les acteurs de la participation citoyenne.

Nous retenons sur cette base qu'il est souhaitable qu'une démarche participative intervienne le plus en amont possible d'un projet. L'importance de **rendre compte aux participants des effets de leur participation** a été particulièrement mise en exergue. Il s'agit d'une condition fondamentale de réussite des processus participatifs. Cela requiert à la fois l'explicitation des arbitrages politiques et un suivi de la mise en œuvre des propositions citoyennes.

¹⁹⁵ Région Occitanie, *Retour sur le printemps citoyen Occitanie 2022*.

3. Les formes actuelles de la concertation et de la participation citoyenne de la Région Bretagne

3.1. Une pluralité de voies de participation citoyenne dans un contexte plutôt porteur

Le Conseil régional de Bretagne a mis en place, en application de la loi ou par volontarisme, **un certain nombre d'instances pérennes ou de dispositifs plus ponctuels de participation citoyenne**. La liste qui suit n'est pas exhaustive, mais elle pose les jalons de ce qui sera une préconisation importante visant à **mieux valoriser tout ce qui existe déjà avant d'imaginer créer de nouvelles instances ou de nouveaux dispositifs**. En effet, nous pouvons déjà identifier à l'échelle régionale :

- le CESER, assemblée consultative prévue par la loi, représentant la société civile organisée, que le Conseil régional sollicite pour avis sur la plupart des politiques régionales, au-delà des seuls avis strictement obligatoires ;
- les assemblées consultatives créées par volonté politique : le Conseil régional des jeunes de Bretagne, composé d'apprenti-es et de lycéen-nes ; le Conseil culturel de Bretagne composé d'acteurs de la société civile organisée ;
- la mise en place conjointe avec l'Etat d'un laboratoire de l'innovation publique élaborant des démarches de *design* participatif de services publics, le Ti Lab, d'abord sous une forme expérimentale puis prolongée ;
- le financement des Conseils de développement, et la reconnaissance de leur rôle dans la politique territoriale régionale ;
- des démarches participatives *ad hoc* déjà expérimentées, par exemple lors de la Breizh COP avec une diversité d'initiatives et de publics ciblés (voir ci-après), des appels à projets tels que « Mobiliser les citoyens pour les transitions », l'appel à projets « Recherche et société » concernant la recherche participative ;
- des consultations en ligne sur la plateforme régionale de participation l'Atelier breton¹⁹⁶ ;
- des procédures de débat public avec la CNDP sur les projets en région ;
- des enquêtes publiques prévues par la loi sur des schémas ou projets d'aménagement (SRADDET, CPER, etc.)

De nombreuses initiatives participatives sont déjà menées à tous les échelons de l'action publique, et certaines caractéristiques sociales, culturelles, politiques de la Bretagne nous semblent par ailleurs constituer **un terreau favorable** au développement de la participation citoyenne :

- un tissu associatif dense favorisant l'engagement et, plus largement, une société civile organisée active au niveau régional ;

¹⁹⁶ <https://atelier.bretagne.bzh/>

- **une culture du dialogue et de la coopération** entre les différents acteurs publics et la société civile organisée (avec par exemple la CTAP, bâtie sur l'innovation bretonne du B16, et de nombreuses « conférences régionales » créées au début des années 2000, visant à organiser le dialogue avec l'Etat, les élus locaux, les représentants socioprofessionnels, les scientifiques : conférence régionale de l'énergie, de la mer et du littoral, de l'eau, de la jeunesse...);
- **des Conseils de développement** qui maillent le territoire à l'échelle des Pays et des EPCI depuis la loi Voynet de 1999 ;
- un **fait régional** plus prégnant en Bretagne que dans d'autres régions (en particulier les grandes régions ayant fusionné en 2015), l'échelon régional renvoyant à une réalité perçue par une partie significative de la population habitant en Bretagne¹⁹⁷.

Cependant, nous attirons l'attention sur **quelques fragilités ou points de vigilance** dans la mise en œuvre de processus participatifs en Bretagne :

- les inégalités territoriales (métropoles, villes et milieu rural ; centre et littoral ; territoires disposant de moyens différents) et sociales peuvent entraîner des **dynamiques citoyennes disparates** ;
- certains territoires sont éloignés ou peuvent se sentir éloignés des centres de décision ;
- la persistance de zones blanches, ainsi que les difficultés d'accès aux services numériques (défaut d'équipement, illettrisme) sont des phénomènes qui proscrivent des démarches de participation uniquement en ligne ;
- comme ailleurs, il existe un éloignement entre une partie de la population et les institutions. Il convient donc de redoubler de précautions pour ne pas accroître cet éloignement par des démarches de participation mal menées.

3.2. La Breizh COP, la participation citoyenne à l'élaboration du SRADDET

Le projet d'organiser une COP régionale a été proposé par le Président du Conseil régional élu en 2015, pour décliner en région « *une démarche ambitieuse et globale s'inspirant de la réussite de la COP 21* » qui s'était tenue à Paris peu avant. Il s'agissait alors d'accompagner l'accélération des transitions énergétiques et environnementales en Bretagne par une large mobilisation collective.

Très tôt, et le CESER l'avait d'ailleurs suggéré, cette démarche a été adossée à l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La volonté du Conseil régional était de co-construire ce document avec les citoyen·nes et ses partenaires institutionnels : départements, métropoles, établissements publics porteurs des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), EPCI, CESER, réseaux consulaires et associatifs.

¹⁹⁷ Romain Pasquier, Tudi Kernalegenn (dir.), *30 ans de démocratie régionale, des régions pour quoi faire ?* 2018.

Cette démarche s'est étalée de 2016 à 2020. Le CESER y a contribué à de nombreuses reprises, sous différentes formes¹⁹⁸. Les dispositifs de concertation ont été très divers : événements publics de lancement, appel à engagements, organisation de « COP territoriales ». Cinq réunions ont été organisées pour débattre des objectifs de la Breizh COP en prenant en compte les spécificités des territoires. Les participant·es venaient d'horizons divers : collectivités à 75% (élu·es et services), société civile à 25% dont le CESER, les Conseils de développement, les associations et réseaux consulaires, ainsi que des citoyen·nes (leur part n'étant pas précisée).

Les démarches de participation citoyenne à proprement parler ont été les suivantes :

- la mise en place d'un panel citoyen ;
- l'organisation d'ateliers-débats citoyens autour du jeu de plateau *Strategiezh* ;
- la création d'un *serious game* en ligne ;
- la création d'une plateforme participative en ligne, l'Atelier breton¹⁹⁹.

Enfin, tel que le prévoit le cadre réglementaire en matière d'urbanisme, le projet de SRADDET a été soumis à enquête publique avant autorisation préfectorale. Une commission d'enquête a émis un avis sur la procédure²⁰⁰. Le dépôt des contributions citoyennes à l'enquête publique a été possible par mail et sur la plateforme participative l'Atelier breton²⁰¹.

3.2.1 Le panel citoyen (2018)

Dans la lignée d'une conception délibérative de la démocratie, les panels citoyens (ou mini-publics) permettent de faire se confronter des points de vue et des vécus différents dans le cadre d'une réflexion collective pluraliste²⁰².

Ce panel citoyen était composé de 58 participant·es représentatifs de la composition socioprofessionnelle de la population sur le territoire avec une surreprésentation volontaire des moins de 35 ans²⁰³ et une plus faible représentation des catégories socioprofessionnelles supérieures, plus régulièrement impliqués dans les temps de concertation habituels.

Les participant·es ont été réunis une fois physiquement dans 4 villes puis ont échangé à trois reprises en ligne de mars à mai 2018 pour débattre des valeurs et des règles du jeu de la Breizh COP et exprimer leur avis sur les orientations politiques, fixées par le Conseil régional après un travail mené pour établir un diagnostic partagé. A défaut d'avoir participé à la construction des grandes orientations, les citoyen·nes du panel ont pu réfléchir à la déclinaison de ces orientations en pistes d'action.

¹⁹⁸ Porter à connaissance préalable, contributions, avis, rapport sur le développement durable de la Bretagne, participation aux différents événements organisés.

¹⁹⁹ <https://atelier.bretagne.bzh/themes/breizh-cop>

²⁰⁰ Voir le rapport d'enquête sur <https://www.bretagne.bzh/actualites/enquetepublique-sraddet/>

²⁰¹ <https://atelier.bretagne.bzh/project/enquete-publique-sraddet/collect/contributions-enquete>

²⁰² Voir chapitre 1.

²⁰³ 44% des participant·es avaient moins de 35 ans contre environ 19% dans la population bretonne en 2020.

Parmi d'autres thèmes évoqués, le panel citoyen a échangé autour de la question : **comment faire de la Bretagne une région mobilisée, participative et démocratique ?** Nous retranscrivons ici les éléments-clés de leurs réflexions dont nos préconisations en fin de ce chapitre se font l'écho²⁰⁴ :

- valoriser la participation locale des citoyen·nes ;
- intégrer les Breton·nes dans les décisions qui les concernent, afin d'encourager l'évolution des comportements et de valoriser leur expertise d'usage ;
- établir des liens forts et complémentaires entre les territoires de la région ;
- valoriser les territoires les plus enclavés (notamment le Centre-Bretagne) et les revitaliser en développant l'emploi ; en aidant les entreprises à s'y installer ; en augmentant l'offre de services de proximité et de transports collectifs ; en adaptant les logements aux nouvelles normes et aux différentes catégories d'habitant·es, notamment des jeunes, etc. ;
- orienter les objectifs vers un développement équilibré et cohérent des territoires de la région en dépassant les limites institutionnelles.

3.2.2 Les ateliers-débats citoyens autour du jeu de plateau *Strategiezh* (2018)

Une centaine d'ateliers participatifs ont été organisés dans toute la Bretagne, mobilisant au total 1000 participant·es (élu·es, citoyen·nes, associations, lycéen·nes, entreprises). Les résultats ont été analysés sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif, avec une priorisation vers les urgences environnementales et sociales. 7 stratégies citoyennes ont été identifiées lors de l'analyse, dont l'une portant sur les nouvelles pratiques d'engagement citoyen et de responsabilité collective, à faire connaître et à développer, pour une plus grande ouverture du dialogue entre citoyen·nes et institutions.

3.2.3 Le *serious game* « Opération Breizh COP » (2018)

Il s'agit d'un jeu en ligne dans lequel le joueur incarne le Président de la région, pour aménager la Bretagne de 2030. Le résultat est la production d'une « carte postale du futur ». 400 cartes postales ont été reçues, donnant là encore une place importante aux enjeux environnementaux, sociaux et solidaires.

3.2.4 L'Atelier breton, plateforme participative (depuis 2018)

La plateforme participative « l'Atelier breton » a été le support successif de nombreuses consultations, en lien avec le site Internet dédié à la Breizh COP support de l'appel à engagement, adressé aux collectivités, aux organisations, ou directement aux citoyen·nes. Si ce dernier site n'est plus mis à jour depuis la validation du SRADDET, l'Atelier breton reste

²⁰⁴ Région Bretagne, Rouge Vif Territoires, *Synthèse des échanges du panel citoyen*, intégrée dans le bilan de la concertation de la Breizh COP, 2018, document non publié.

ouvert à d'autres consultations, hors du cadre de la Breizh COP, essentiellement en relais d'enquêtes publiques.

> A retenir

La diversité des démarches de concertation et de participation citoyenne mises en œuvres dans le cadre de la Breizh COP a permis au Conseil régional de disposer d'une importante documentation concernant les perceptions des acteurs du territoire de tous horizons et de faire connaître les enjeux du SRADDET.

Les COP territoriales ont montré l'importance de mener des démarches participatives **en itinérance sur les territoires**. La Breizh COP était une démarche ambitieuse, portant sur un volet stratégique de l'action de la Région. Le niveau de participation dans les COP territoriales (consultation) a été perçu comme insuffisant par des participant·es qui auraient espéré un plus fort **degré de lien à la prise de décision**. Le caractère trop général des objectifs a par ailleurs rendu difficile la formulation d'une adhésion ou d'un désaccord, les participant·es exprimant leur souhait de précisions.

Bien que la Breizh COP aille dans le sens du développement d'une plus grande participation citoyenne, avec l'expérimentation d'outils innovants, nous constatons une **insuffisante visibilité dans la prise en compte des contributions citoyennes et des possibilités de suivi de ces contributions**. L'Atelier breton ne propose par exemple que peu de d'éléments d'analyse et de synthèse des différentes consultations ouvertes en ligne.

Pour aller plus loin sur les suites de la Breizh COP, des participant·es ont souligné que les modalités de réalisation de l'enquête publique avant adoption du SRADDET étaient inadaptées (temps trop court d'un mois pendant l'été, peu de visibilité dans la presse). **Or il est important de veiller en continu à la qualité de l'information mise à disposition de la phase amont à la phase aval des projets.**

Enfin, il aurait pu être pertinent de saisir l'occasion de la Breizh COP pour constituer **un réseau d'acteur engagés en matière de participation citoyenne** et les réunir au sein d'une communauté de pratiques.

4. Les conditions de réussite de la participation à l'échelle régionale

A l'issue de notre travail d'enquête, tant sur le terrain en Bretagne que suite à cette rapide analyse des initiatives menées à l'échelle régionale, nous proposons de synthétiser ici **les enseignements transposables à l'échelle régionale**, organisés en quatre volets :

- s'accorder sur les prérequis d'une démarche participative, c'est-à-dire les grands principes impondérables ;
- respecter les règles du jeu, garantes d'une démarche participative de qualité ;

- s'inspirer des bonnes pratiques, dont plusieurs sont présentées dans le chapitre précédent ;
- développer les bonnes pratiques partenariales.

4.1. S'accorder sur les prérequis d'une démarche participative

La transparence. Elle doit porter sur l'ensemble de la démarche, les modalités de sa mise en œuvre, son lien à la prise de décision (consultation, co-construction et/ou co-décision), ses résultats et son évaluation.

La sincérité. Une démarche de participation citoyenne est menée non pas pour mieux faire accepter un projet, mais pour questionner collectivement son opportunité au regard de l'intérêt général et l'améliorer. La participation doit porter sur un objet suffisamment ambitieux, avec des implications politiques. Un véritable débat démocratique ne peut se contenter de porter uniquement sur des considérations mineures ou d'ordre cosmétique. Pour cela, la démarche participative doit intervenir le plus en amont possible, l'état d'avancement du projet doit encore permettre une réelle intégration des propositions des participant·es. **Le rendu compte est un marqueur essentiel de la sincérité des démarches de participation.**

La complémentarité. La diversité des savoirs et expertises (politiques, scientifiques, citoyens) et leur complémentarité dans l'élaboration de l'action publique doivent être reconnues. Il est nécessaire d'admettre la légitimité de l'expression des citoyen·nes et avoir confiance en leur capacité de s'approprier des sujets politiques et techniques.

La souplesse. Il n'existe pas de « recette miracle » transposable à l'identique et des adaptations au contexte sont toujours nécessaires. Les démarches participatives sont des expérimentations dans lesquelles les citoyen·nes autant que les acteurs chargés de leur mise en œuvre apprennent au fur et à mesure. L'existence de controverses sur un projet, en tant que situation d'incertitude où s'opposent différents points de vue, justifie l'organisation d'un débat le plus ouvert et pluraliste possible. Lorsque des conflits s'expriment, ils peuvent être le signal d'une insuffisance des modalités et du contenu du débat public. Il faut être attentif aux différents cadres de pensée, s'exprimant parfois de manière informelle, et, pour cela, faire preuve de souplesse en prenant en compte et en acceptant des formes de participation citoyenne ascendante et/ou « hors cadre ».

Ces prérequis étant posés, il nous semble important de réaffirmer ceci : les démarches participatives ne doivent pas être utilisées à des fins de communication, moins encore à des fins de manipulation, qui accroîtraient durablement la défiance, ni uniquement dans l'espoir de remobiliser vers les urnes. **Elles doivent procéder d'une volonté sincère de prendre en compte l'avis des citoyen·nes.**

4.2. Respecter les règles du jeu d'une démarche participative

- **Expliciter et rendre publiques les règles du jeu** dès le début de la démarche participative : l'objectif, le lien à la prise de décision (consultation, co-construction et/ou co-décision), les marges de manœuvre de la participation citoyenne (ce qui est négociable, ce qui ne l'est pas), les contraintes techniques, les éléments de contexte et les jalons temporels de la démarche ;
- Mettre à la disposition de toutes et tous **des informations claires, pluralistes et transparentes**, permettant de se forger une opinion et d'être en capacité de participer ;
- **Accepter et expliciter les dissensus** et prendre en compte les modes d'expressions informels. 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 auprès des participant·es et du grand public de la manière dont les avis des citoyen·nes ont été pris en compte par l'exécutif. Décrire et justifier les arbitrages politiques finalement opérés, les effets constatables de la démarche de participation citoyenne sur l'action publique. Rendre public le suivi des propositions citoyennes jusque dans leur réalisation et leur évaluation ;
- **Évaluer les démarches de participation citoyenne** afin de tirer des enseignements de l'expérimentation et de proposer des pistes d'amélioration pour les démarches suivantes. L'évaluation constitue à ce titre un garde-fou contre la participation citoyenne insincère (*democratic washing*).

4.3. S'inspirer des bonnes pratiques

Le panorama de la participation que nous avons réalisé en Bretagne nous a permis de recenser de nombreuses pratiques inspirantes pour le développement de futures démarches de participation quant à la prise en compte des contributions des participant·es, la présence et l'expression des publics « éloignés » ou encore l'adaptation des démarches au contexte de la collectivité. De manière non exhaustive, nous recommandons de :

- **former** les élu·es et les agent·es à la participation citoyenne ; travailler sur une posture de l'élu·e ou de l'agent·e non descendante dans le rapport aux citoyen·nes ;
- assurer la continuité du portage politique ;
- **aller vers les citoyen·nes** et être présent dans l'espace public ; travailler à l'inclusion des publics éloignés (jeunes, précaires, d'origine étrangère...) en partant de leur quotidien : dispositifs d'aller-vers, porte-à-porte, animation bienveillante, modalités d'expression variées, horaires et fréquences de réunion adaptés ;
- **valoriser la participation** des citoyen·nes en leur délivrant une attestation de participation, en les défrayant et dans la mesure du possible en les indemnisant.

4.4. Développer les pratiques partenariales

Notre enquête a également mis en évidence le nombre et la diversité des acteurs qui gravitent autour des démarches participatives, avec des enjeux forts de coopérations et de partenariats :

- **diffuser une charte de la participation** dans laquelle les engagements de la collectivité et de ses élu·es auront été définis ;
- **encourager les collectivités à travailler en coopération** afin de pouvoir donner des suites à des propositions citoyennes concernant plusieurs échelons d'action publique (par exemple les mobilités) et de toucher les citoyen·nes dans son quotidien ;
- **prendre appui sur des relais** pour mobiliser la population (société civile organisée, associations, structures locales, conseils de développement, CCAS, institutions locales...);
- **valoriser l'engagement de la société civile organisée.** Les institutions, en s'adressant directement aux citoyen·nes, ne doivent pas passer outre la société civile organisée au motif d'une modernisation ou d'une simplification de l'action publique. La société civile organisée produit une expertise sociale collective et permet de structurer un dialogue avec les institutions. Alors que l'on constate une certaine mise à l'écart des corps intermédiaires et un ralentissement de la démocratie sociale, le CESER réaffirme que la définition de l'utilité publique et de l'intérêt général doit être construite avec toutes les composantes de la société, au travers de la participation des citoyen·nes et de la société civile organisée. Cela implique notamment des retours plus fréquents de la part du Conseil régional dans la prise en compte des travaux du CESER, dans l'esprit du rendu compte évoqué plus haut.

4.5. Encourager la culture du débat en Bretagne

- Encourager les initiatives citoyennes ;
- Encourager les projets portés aussi par les plus jeunes et porter attention à leur bonne intégration dans les processus participatifs ;
- Lutter contre les discriminations, les inégalités et leurs effets d'exclusion de l'espace public ;
- Soutenir les organismes qui travaillent au lien social, à l'éducation populaire et au pouvoir d'agir des citoyen·nes ;
- Affirmer la démocratie sociale comme un élément intrinsèquement constitutif de la culture du débat ;
- Favoriser l'éducation aux médias et à l'information ;
- Développer et faciliter l'accès à la culture scientifique et technique et promouvoir la participation de toutes et tous aux débats d'idées ;
- Étudier les sources des controverses sociales, techniques, environnementales ou sanitaires pour comprendre les cadres de pensée et les arguments des forces en présence.

Une chose est certaine concernant la participation : il n'existe pas de « recette miracle » transposable à l'identique et des adaptations au contexte sont toujours nécessaires. Les

démarches participatives sont des expérimentations, où les citoyen·nes autant que des acteurs la mettant en œuvre apprennent au fur et à mesure. **En cela, le développement de la participation citoyenne est une des manifestations de la démocratie quand celle-ci est comprise au sens d'une forme de société par essence évolutive et donc toujours inachevée.**

5. Les préconisations opérationnelles à l'attention du Conseil régional pour développer la participation citoyenne en Bretagne

Nous formulons ci-après plusieurs propositions à l'attention du Conseil régional, étant entendu que les prérequis et règles du jeu qui viennent d'être présentés doivent être observés pour éviter les écueils et les risques déceptifs.

5.1. Préconisation n°1 : adhérer à la Charte nationale de la participation du public et construire collectivement une Charte régionale de la participation citoyenne

En 2016, le Ministère de la transition écologique et solidaire a publié [la Charte de la participation du public](#), qui constitue un référentiel national d'engagement pour les acteurs de la participation et un vaste réseau encourageant le partage de pratiques. **L'adhésion du Conseil régional à cette charte peut constituer une première étape.**

En complément, en lien avec les autres collectivités territoriales et les organisations de la société civile, et possiblement en l'ouvrant dès sa conception à des citoyen·nes, nous proposons au Conseil régional **la construction collective d'une Charte régionale de la participation citoyenne**. Celle-ci pourra décliner les principes de la Charte de la participation du public et les adapter au contexte et aux enjeux de la Bretagne. Elle constituera la première pierre de la mise en œuvre d'une politique de participation citoyenne ambitieuse. Il s'agira :

- d'affirmer les engagements des signataires autour d'une définition et d'une vision partagée de la participation citoyenne ;
- de préciser les formes, les instances et les cadres de la participation et leur articulation ;
- diffuser en Bretagne la culture de la participation citoyenne ;
- d'encourager la mise en réseau d'acteurs.

Cette charte constituerait une première étape dans l'établissement concerté d'une stratégie régionale et d'un plan d'actions opérationnelles de la participation citoyenne. Elle devrait être portée par un·e élu·e référent·e et transmise à la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) afin de diffuser plus amplement la culture de la participation en Bretagne et fédérer les acteurs autour d'un projet commun.

Première étape nécessaire, mais non suffisante, une charte doit être effective, c'est pourquoi nous recommandons de prévoir des bilans et des révisions régulières associant les différentes parties prenantes.

5.2. Préconisation n°2 : valoriser et soutenir les formes et les lieux de la participation citoyenne à tous les échelons de l'action publique

Il existe en Bretagne une « offre » importante de modalités de participation à destination des citoyen·nes et de la société civile organisée, et d'un autre côté une demande citoyenne croissante de participer plus étroitement à l'action publique. Cependant, en raison de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, et probablement d'un manque de moyens pour faire connaître cette offre de participation, les citoyen·nes n'ont pas toujours connaissance de la pluralité des voies d'expression qui leur sont ouvertes.

Le CESER propose donc au Conseil régional de commencer par **faire connaître et valoriser les dispositifs de participation existants**, qu'ils soient pérennes ou *ad hoc*, et quelle que soit leur échelle territoriale. Cette valorisation pourra s'inscrire dans la charte de la participation citoyenne.

Ensuite, le CESER suggère au Conseil régional de créer et administrer **une plateforme en ligne « ouverte »**, où chaque collectivité organisatrice d'une démarche participative pourra inscrire son initiative. Cette plateforme donnerait aux citoyen·nes une vision d'ensemble des possibilités d'engagement offertes à toutes les échelles et sur différentes thématiques. Cet « observatoire » de la participation citoyenne encouragerait par ailleurs la mise en réseau des acteurs de la participation en Bretagne.

Le Conseil régional peut aussi promouvoir la participation citoyenne à l'échelle infrarégionale en soutenant des initiatives citoyennes et des démarches participatives à tous les échelons de l'action publique en Bretagne :

- en **apportant un soutien financier**²⁰⁵ **ou un appui** aux démarches participatives des collectivités les moins dotées en ingénierie et en valorisant la participation citoyenne dans ses appels à projets ;
- en encourageant l'accompagnement méthodologique des associations dans la gestion de projet ;
- **en soutenant les démarches des structures d'éducation populaire et d'organisation communautaire** (*community organizing*) qui travaillent sur le pouvoir d'agir des citoyen·nes et interviennent notamment auprès des jeunes.

²⁰⁵ Tel que cela a pu être fait par les financements LEADER ou encore l'appel à projets « *Mobiliser les citoyens pour les transitions* » lancés en 2020 par la Région Bretagne, l'ADEME, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et l'Office français de la biodiversité

5.3. Préconisation n°3 : instaurer un dispositif d'interpellation citoyenne

L'article 72-1 de la Constitution prévoit que les électeurs et les électrices puissent inscrire un sujet à l'ordre du jour des assemblées délibérantes de leurs collectivités en exerçant leur droit de pétition. Le CESER propose au Conseil régional de mettre en œuvre ce droit par le déploiement d'un dispositif **de recueil, de traitement et de suivi des interpellations citoyennes**.

Deux possibilités techniques existent, la labellisation d'une plateforme de pétition existante avec une veille en ligne des pétitions d'intérêt régional et/ou **une évolution de la plateforme régionale l'Atelier breton**. Il faudra définir les conditions de recevabilité d'une pétition d'intérêt régional (nombre de signataires, âge minimal, répartition géographique, adéquation avec les champs de compétence du Conseil régional etc.) et préciser les conditions de son dépôt et les délais de son traitement.

Le dépôt d'une pétition doit être le plus accessible possible pour toutes et tous. Le Conseil régional devrait accompagner le dépôt de pétition et travailler en lien avec les structures qui permettent d'aider à la formulation des besoins de citoyen·nes (par exemple, celles qui utilisent la méthodologie de l'organisation communautaire, dite *community organizing*).

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 et propositions complémentaires.

5.4. Préconisation n°4 : développer des démarches participatives *ad hoc*

Notre analyse de terrain a montré une très grande diversité des dispositifs de participation citoyenne dans leur forme, leur cadre, leur objet et les publics auxquels ils s'adressent. **Cette diversité est pour le CESER le signe d'une vitalité démocratique**, qui doit perdurer par la mise en œuvre de démarches *ad hoc* temporaires, par nature souples et adaptables aux enjeux.

Aujourd'hui, les outils existent, y compris à l'échelle régionale. Par conséquent, le CESER n'est pas favorable à la création d'une nouvelle chambre citoyenne pérenne, qui a pu un temps être évoquée.

Instituer un nouvel organe laisserait penser qu'il pourrait devenir le lieu unique de la participation citoyenne, réservé aux seules personnes choisies ou tirées au sort pour y participer. Or chaque projet appelle **des modalités de participation spécifiques, adaptées, voire uniques. C'est un impératif**. Figurer ces modalités dans une chambre pérenne apparaît contraire à cet impératif. **Ensuite, créer une chambre citoyenne tirée au sort reviendrait à priver les personnes non tirées au sort de l'accès à la participation citoyenne.**

Le CESER estime au contraire indispensable **l'expression du plus grand nombre de citoyen·nes aux profils diversifiés**, en particulier pour toucher des personnes dites « éloignées », et recommande d'adopter **une posture « d'aller vers »**, 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, ce qui n'a pas ou pas suffisamment été fait sur les expérimentations passées.

Cette palette d'outils participatifs pourra conjuguer **différentes modalités de mobilisation des citoyen·nes** (appel à volontaires, mobilisation d'un public précis, constitution d'un panel de citoyen·nes aux profils diversifiés mobilisés par tirage au sort, etc.) et chercher autant que possible à se rapprocher de **la co-décision**. Elle devra conjuguer **des formes présentielles, délibératives, et des formes hybrides ou numériques**, mais limiter les formes exclusivement numériques. Elle devra se déployer **sur les différents territoires** : à ce titre les espaces territoriaux peuvent constituer des lieux de rencontre entre élu·es et citoyen·nes pour l'écoute et le recueil des préoccupations citoyennes. Enfin, elle devra évidemment **respecter les prérequis** (transparence, sincérité, complémentarité, souplesse) **et règles du jeu** énoncées plus haut.

La vitalité de ces dispositifs *ad hoc* sera d'autant plus grande qu'ils seront **valorisés, connus des autres collectivités territoriales, voire partagés avec elles** lorsque leurs compétences le sont également.

Par ailleurs, au titre des instances permanentes, la Région Bretagne dispose déjà de plusieurs assemblées consultatives, composées de citoyen·nes ou de représentant·es de la société civile organisée, qui remplissent leur mission d'avis sur les politiques régionales, de conduite de réflexions sur des sujets d'intérêt régional, et qui en permettant l'expression des points de vue et la délibération collective se font l'écho des préoccupations sociétales²⁰⁶. La mise en œuvre de dispositifs *ad hoc* viendra s'articuler avec les contributions du CESER, des Conseils de développement sur les territoires, des autres assemblées consultatives régionales. **Des complémentarités sont à imaginer, pour une fertilisation croisée** : information des citoyen·nes à partir des travaux des instances, relais de mobilisation citoyenne via les organisations présentes dans les instances etc.

Le CESER n'est donc pas favorable à la création d'une nouvelle instance permanente, mais attaché à la permanence de voies de participation sur-mesure pensées pour le plus grand nombre.

²⁰⁶ CESER, Conseil régional des jeunes, Conseil culturel, conférences régionales.

5.5. Préconisation n°5 : expérimenter la co-décision dans le cadre d'un budget participatif régional

Les budgets participatifs sont des dispositifs dans lesquels **il y a partage de la décision exécutive**. Ils traduisent par conséquent un fort degré d'implication des citoyen·nes dans l'action publique et dans la réalisation de projets pensés *par* et *pour* les citoyen·nes. Ils reposent sur le dépôt de projets d'initiative citoyenne et le vote des citoyen·nes pour les projets qu'ils·elles préfèrent. S'ils sont largement répandus dans les villes, les budgets participatifs régionaux restent encore peu nombreux, mais sont néanmoins opérationnels dans au moins deux Régions, l'Occitanie et l'Île-de France²⁰⁷.

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

Le CESER pourra être impliqué dans la définition des conditions d'ouverture d'un budget participatif régional, des critères de recevabilité des projets, ainsi que dans le suivi et l'évaluation du budget participatif et des projets réalisés.

5.6. Préconisation n°6 : une condition *sine qua non*, doter la collectivité régionale d'un service de la participation citoyenne

Nous l'avons vu, la participation citoyenne exige des prérequis et le respect des règles du jeu, qui relèvent d'un engagement politique, mais nécessitent de pouvoir compter sur une solide expertise technique.

Si la Région souhaite s'engager dans le développement de la participation citoyenne, il sera essentiel qu'elle développe ses compétences internes en matière d'ingénierie de la participation et qu'elle se dote **d'un service de la participation citoyenne**. Ce service pourra acculturer et former les autres services et les élu·es à la participation citoyenne, 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 à leur suivi et à leur évaluation.

Il sera intéressant de réfléchir **à la mutualisation de ce service avec le CESER**, afin de développer un appui technique utile aux deux assemblées dans la conduite de leurs missions respectives, le CESER se sentant aussi très concerné par les enjeux d'une plus grande

²⁰⁷ <https://www.iledefrance.fr/budget-participatif-ecologique>

participation citoyenne, et souhaitant y prendre toute sa part dans l'esprit de complémentarité déjà évoqué à plusieurs reprises.

6. Les perspectives d'évolution du CESER en faveur d'une plus large participation citoyenne

En complément aux préconisations adressées au Conseil régional, le CESER propose plusieurs évolutions pour aller plus loin dans la participation citoyenne, qui pourront être mises en œuvre si les moyens lui en sont donnés²⁰⁸.

6.1. Perspective n°1 : relayer les préoccupations citoyennes

Le CESER s'attache, dans ses travaux d'échelle régionale, à recueillir la parole et le témoignage de nombreuses personnes, via leurs représentants au CESER, mais aussi par un travail méticuleux d'auditions et d'enquêtes de terrain. C'est à partir de cette matière première, puis du débat dans ses commissions, que le CESER identifie des tendances lourdes ou des signaux faibles, propose des analyses, peut émettre des alertes et formule des préconisations. Dans cette chaîne de production des travaux du CESER, son rôle de **relais des préoccupations citoyennes** est mal identifié de l'extérieur, ou pas suffisamment entendu. C'est ce qu'il est proposé de renforcer ici, à la fois par les actions du CESER « 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.

6.2. Perspective n°2 : instaurer une possibilité de saisine citoyenne du CESER

Le CESE et plusieurs autres CESER ont déjà expérimenté cette possibilité. Cela permettrait de **mettre à l'agenda du CESER des sujets de préoccupation des citoyen·nes** et de faire en sorte que le CESER soit mieux identifié dans ses missions. De la même façon que pour le Conseil régional, les critères de recevabilité d'une saisine citoyenne devraient être définis et clairement énoncés (nombre de signataires, âge minimal, répartition géographique, adéquation avec les missions du CESER...), de même que les conditions de dépôt et les délais de traitement. Ces critères pourront être discutés en amont avec le Conseil régional, pour rechercher une certaine cohérence.

²⁰⁸ Le CESER n'a pas de budget propre, c'est le Conseil régional qui lui donne les moyens de fonctionner.

6.3. Perspective n°3 : développer la consultation ponctuelle de citoyen·nes

Au-delà des auditions et des enquêtes de terrain, le CESER souhaite développer **l'association ponctuelle de citoyen·nes à ses travaux**. Conscient que cela nécessite une ingénierie et une mobilisation importante, et face à un risque déceptif, nous proposons de commencer par des expérimentations modestes de consultation à certaines étapes de nos travaux et sur certains sujets.

Si les outils numériques ne doivent pas devenir les seuls outils de consultation, et sont obligatoirement complémentaires à d'autres modalités, ils peuvent permettre sur des sujets donnés de consulter facilement et rapidement un grand nombre de personnes, partout en Bretagne, sous un format ouvert ou plus ciblé. Le CESER a déjà eu recours à des techniques d'enquête numérique pour la conduite de ses travaux. Il propose aujourd'hui de développer plus largement cette modalité en ayant la possibilité d'utiliser la plateforme l'Atelier breton et **d'y ouvrir à son initiative des consultations citoyennes numériques**.

6.4. Perspective n°4 : approfondir les coopérations et les partenariats avec les autres assemblées consultatives

Le CESER est convaincu de la complémentarité des différentes échelles de représentation de la société civile organisée, Conseils de développement, CESER, CESE, dans ce que nous pouvons appeler **un « continuum démocratique »**. Les CESER se saisissent de plus en plus des enjeux de la participation citoyenne et de la coopération entre instances consultatives. Plusieurs CESER ont déjà participé ou sont associés aujourd'hui aux travaux du CESE, développent leurs relations avec les Conseils de développement, et réfléchissent à leur plus grande ouverture vers les citoyen·nes.

Chaque instance a ses domaines de compétences, ses missions, mais toutes portent la voix de la société civile pour contribuer à l'élaboration des politiques publiques. **Il est essentiel de valoriser cette complémentarité**.

Le CESER de Bretagne est résolument engagé dans la coopération avec les Conseils de développement. Tout en prenant des formes différentes, le rôle et les missions du CESER à l'échelle régionale, et des Conseils de développement à l'échelle des territoires, se complètent utilement dans l'exercice de la participation citoyenne en région. Cette coopération, particulièrement intense et productive en Bretagne depuis près de 10 ans, se fait de manière souple et constructive, dans le respect des statuts, des missions et du périmètre d'action de chacun. Elle prend la forme simple mais efficace d'échanges réguliers sur des sujets thématiques, de travaux conduits ensemble, d'événements organisés en commun, avec la recherche d'une plus grande ouverture vers les citoyen·nes.

Pour reprendre un exemple récent, le CESER et les Conseils de développement ont été identifiés dès l'annonce de l'ouverture du grand débat national pour recueillir les attentes des citoyen·nes et formuler des analyses et des propositions. Plusieurs Conseils de

développement bretons ont été sollicités par des député·es et des maires pour animer des débats, dont ils ont restitué des synthèses au gouvernement et aux élu·es concerné·es. Le CESER a participé à ces débats sur tous les territoires, pour mieux comprendre les attentes qui s'exprimaient, et a publié une contribution pour « (re)faire société ».

En lien avec la préconisation n°1 adressée au Conseil régional de construire collectivement une charte de la participation citoyenne, et la préconisation n°2 de valoriser et soutenir les formes et les lieux de la participation citoyenne, le CESER propose **d'approfondir ses coopérations et ses partenariats avec d'autres instances consultatives en Bretagne**, à différentes échelles, pour renforcer **la complémentarité entre des dispositifs pérennes et des dispositifs *ad hoc*, au service de la démocratie régionale.**

Pour aller plus loin

Les questions qui nous ont été posées par le Conseil régional allaient très au-delà de « *la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale* », interrogeant plus largement l'éloignement entre les représentant·es et les citoyen·nes et leur confiance dans le système politique.

Au terme de ce travail centré sur la participation citoyenne à la décision publique, et à la lumière d'une actualité sociale et politique tendue, le CESER réaffirme que **la mise en œuvre de démarches participatives peut à certaines conditions améliorer le fonctionnement démocratique, mais qu'elle ne peut pas être la réponse unique à l'abstention ou à la distanciation constatée entre décideur·es et citoyen·nes.**

Ces questions nécessitent une réflexion beaucoup plus large sur les modes d'engagement politique ; les enjeux de construction de la citoyenneté ; les raisons de l'exclusion d'une partie de la population et d'une aggravation des inégalités ; les enjeux d'éthique et de transparence de l'action publique.

Autant de questions qui ne sont pas spécifiques à la Bretagne mais qui doivent être appréhendées de toute urgence, à tous les niveaux. Nous dressons ici quelques éléments destinés à nourrir cette réflexion.

1. Une mutation des modes d'engagement politique

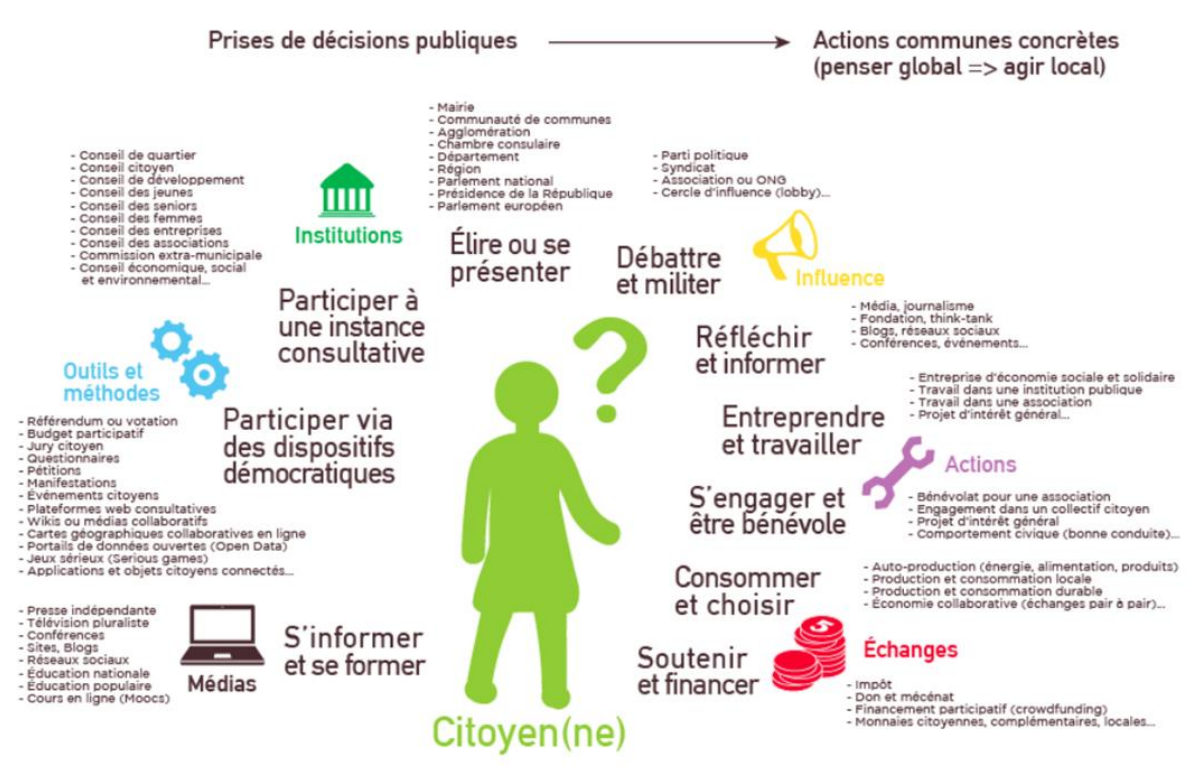
Il est constaté depuis plusieurs années un moindre engagement politique des citoyen·nes au travers de pratiques dites « **conventionnelles** » telles que l'adhésion à un parti politique, à un syndicat, le vote aux élections politiques ou professionnelles. Cependant, la prise de distance d'un nombre croissant de citoyen·nes avec ces pratiques conventionnelles **n'est pas nécessairement synonyme d'un désintérêt pour la chose publique**. Cela semble davantage procéder de **mutations dans les modalités d'exercice de la citoyenneté**.

En effet, certains pans de la population, notamment les plus jeunes, privilégient au vote d'autres modes de participation, dits « **non conventionnels** », à la vie démocratique, **plus ascendants ou horizontaux**. Un·e citoyen·ne n'est pas uniquement caractérisé·e par son droit de vote. La citoyenneté, et la démocratie, peuvent aussi être conçues comme « *des formes de vie dans lesquelles les citoyens agissent comme des égaux pour construire ensemble un destin* ».

commun »²⁰⁹. Le regard sur les pratiques politiques non conventionnelles permet de mettre en lumière le fait **qu'il existe de multiples manières pour les citoyen·nes de s'impliquer dans la vie démocratique. L'idée démocratique ne vit pas uniquement dans le cadre institutionnel** mais, pour reprendre les mots de Dominique Rousseau, « dans les quartiers, les villes, les écoles, les entreprises, portées par des collectifs de citoyens qui prennent en charge directement les questions qui les préoccupent ».

Si enrayer l'abstention reste un enjeu majeur pour le bon fonctionnement démocratique, ouvrir de nouveaux espaces de participation, prendre en compte les formes de participation citoyenne « hors cadre » et favoriser la **citoyenneté active** sous toutes ses formes constituent autant d'ingrédients essentiels à une démocratie vivante.

Figure 5. Les modes d'engagement citoyen.



Source : *Démocratie Ouverte*.

2. Les enjeux de l'exercice de la citoyenneté

La démocratie requiert que chacun·e soit mis·e en capacité d'agir et de participer, que ce soit au moment des élections, à des démarches participatives proposées à d'autres moments, mais aussi plus généralement dans toutes les facettes de la vie en société.

²⁰⁹ Loïc Blondiaux, *De la participation à la démocratie du faire*, Diagonal, 2019.

2.1. Les enjeux de la participation électorale

En 2017, la France comptait 5,2 millions de personnes en droit de voter **n'étant pas inscrites sur les listes électorales**. Ce phénomène touche particulièrement les populations les plus pauvres et les moins diplômées. En outre, environ un tiers des ouvrier·es et des employé·es serait non-inscrit ou mal-inscrit en France aujourd'hui. Cela influe nécessairement sur leur représentation au sein des institutions. Au début des années 2000, la procédure d'inscription d'office des jeunes de 18 ans ayant effectué leur recensement à 16 ans a fait diminuer la non-inscription des plus jeunes. De la même manière, l'extension récente de l'inscription d'office aux Français·es venant d'obtenir la nationalité produit les mêmes effets.

La mal-inscription désigne le fait qu'un·e électeur·ice réside dans une commune autre que le bureau de vote auquel il·elle est rattaché·e. Cela entraîne un plus grand éloignement du vote pour ces personnes qui doivent alors se déplacer plus loin pour aller voter ou faire une procuration. **Ces « mal-inscrits » ont 2,5 fois plus de risques de s'abstenir**. Il s'agit ainsi du facteur considéré comme le plus « décisif » de l'abstention par les politologues Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen. En 2017, 7,6 millions de Français·es étaient mal-inscrit·es sur les listes électorales²¹⁰.

Population à forte mobilité géographique, **les jeunes sont particulièrement concerné·es par la mal-inscription** et donc freiné·es dans leurs possibilités d'exercer leur droit de vote. En 2017, le taux de mal-inscription était de 40% chez les 25-29 ans contre 7% chez les plus de 65 ans.

87% des 18-24 ans se sont abstenus aux dernières élections régionales et départementales. Cette distance vis-à-vis du vote **ne signifie pas pour autant que ces jeunes sont désengagés de la vie démocratique**. D'après la politologue Céline Braconnier, la participation politique des jeunes passe moins par les urnes que par d'autres répertoires de participation, par exemple les pétitions et l'engagement en association²¹¹.

Le manque de lisibilité des différentes compétences des collectivités territoriales constitue assurément un facteur d'abstention en tant qu'une partie des citoyens ne perçoit pas la fonction de certaines institutions et donc l'utilité de son déplacement aux urnes. Les différentes modalités de scrutin, changeantes selon les échelons institutionnels, complexifient la compréhension des règles du jeu politique et peuvent être un frein à la participation électorale.

Par ailleurs, d'autres facteurs conjoncturels en lien avec le déroulement de la campagne électorale, son calendrier ou encore son écho dans les médias peuvent également influencer sur le taux de participation électorale.

A rebours d'une vision classique, différents travaux de sociologie des comportements politiques ont par ailleurs mis en lumière le fait que l'abstentionnisme n'est pas nécessairement un comportement passif mais au contraire, pour certains, un moyen de

²¹⁰ Tribune de Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *L'inscription sur les listes électorales est une procédure d'un autre temps*, Le Monde, 01/03/2022.

²¹¹ Céline Braconnier, *Les jeunes et le vote : génération désengagée ?*, France Inter, 05/07/2022.

contester activement une offre électorale non satisfaisante, voire un système représentatif perçu comme illégitime. On parle alors **d’abstentionnisme politisé**²¹².

2.2. L’accompagnement à la formation de la citoyenneté active

Il ne suffit pas d’encourager à voter, ou de créer des espaces d’expression et de dialogue, pour mettre toutes et tous en capacité de participer. Il faut aussi s’intéresser à la façon dont, tout au long de la vie, les personnes peuvent avoir accès à l’éducation, à la formation et à la culture pour se forger leur propre opinion et pouvoir agir de manière individuelle et collective sur le monde qui les entoure. Le développement de la citoyenneté active est souhaitable dans toutes les sphères, privée, professionnelle, collective, publique. Participer est une « habitude » à prendre et la capacité à agir des citoyen·nes dans un environnement donné sera d’autant plus facilitée que leur parole sera valorisée dans d’autres sphères de leur vie.

L’école, le collège, le lycée et plus généralement les lieux d’enseignement doivent permettre à chacun·e de développer son esprit critique et d’apprendre les différentes voies possibles qui s’offrent à l’exercice de la citoyenneté²¹³. L’apprentissage des valeurs du débat, des compétences permettant de faire valoir ses opinions et l’implication des élèves au sein même du fonctionnement des établissements sont autant de voies possibles de développement de la citoyenneté active dès le plus jeune âge.

L’engagement constitue une première pierre de la socialisation politique. Les associations (nombreuses et actives en Bretagne), les syndicats, collectifs, organisations constituent en cela des acteurs majeurs de **formation des opinions politiques** et d’accompagnement vers les différents modes de participation politique. Les approches issues de l’éducation populaire et de l’organisation communautaire (*community organizing*) sont particulièrement pensées pour permettre l’émancipation des citoyen·nes et leur engagement. Plus encore, **la représentation collective d’intérêts communs** permet de donner du poids aux revendications citoyennes, et d’imaginer collectivement les futurs de la société. En effet, la démocratie ne peut être seulement tissée de participations individuelles. Les corps intermédiaires sont des instruments de dialogue avec les décideurs politiques. Ils permettent de fonder des revendications collectives qui sont des formes de participation citoyenne ascendante.

Le dialogue social avec les syndicats de salarié·es est, de longue date, l’expression de la démocratie au sein des entreprises. Plusieurs modèles d’innovation démocratique ont par ailleurs été développés dans les entreprises, comme par exemple la sociocratie ou l’holocratie. D’ailleurs, de nombreuses méthodes participatives, collaboratives et dites « d’intelligence collective », ont été pensées et expérimentées d’abord dans le secteur privé. La formation est également considérée comme un levier majeur de la démocratie en entreprise²¹⁴. Dans la continuité des démarches de responsabilité sociale, certaines entreprises accordent à leurs

²¹² Jérôme Jaffré et Anne Muxel, *S’abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ?* in Pierre Bréchon éd., *Les cultures politiques des Français*, Presses de Sciences Po, 2000.

²¹³ Céline Braconnier, *L’école a un rôle à jouer de socialisation politique*, Afev, 2014.

²¹⁴ *La « démocratie d’entreprise » : quelle pertinence, besoins et leviers ?* Open Source Politics, 2019.

employé·es des disponibilités pour participer à des activités en lien avec l'exercice de leur citoyenneté.

Enfin, l'accès à une information fiable et pluraliste est une pierre angulaire du fonctionnement démocratique. Cependant, la multiplication de fausses informations, de « contre-vérités », accentuée par le développement de plus en plus rapide et troublant des technologies d'intelligence artificielle, affectent la capacité des citoyen·nes à vérifier l'information et créent de plus en plus de difficultés à se repérer dans la masse informationnelle²¹⁵. Les réseaux sociaux ont démultiplié les relais d'informations et les possibilités d'interaction, pour le meilleur comme pour le pire. **L'éducation aux médias et à l'information** est donc un enjeu démocratique majeur.

La **concentration des médias** par quelques grands groupes interroge également sur l'indépendance, la liberté de la presse et son pluralisme²¹⁶. En lien avec cet enjeu, le Sénat a créé en novembre 2021 une commission d'enquête « *afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie* ». Cette commission d'enquête souligne que le modèle économique des médias « *a été profondément bouleversé ces dernières années, au point de susciter des craintes quant à leur capacité à faire vivre le pluralisme* »²¹⁷.

3. La lutte contre l'exclusion des personnes en situation de précarité et de pauvreté

Daniel Gaxie a développé la thèse fondatrice de l'existence d'un « **cens caché** » : les difficultés socio-économiques et les niveaux de diplôme peuvent entraîner significativement **un sentiment d'incompétence politique** et ainsi **un comportement abstentionniste** des personnes concernées²¹⁸. Des travaux plus récents ont montré que les individus les plus abstentionnistes étaient, encore aujourd'hui, le plus souvent issus de milieux sociaux défavorisés²¹⁹. Le sentiment d'illégitimité est dû en grande partie à une « **pauvrophobie** »²²⁰, ou discrimination pour pauvreté, participant à stigmatiser ou à culpabiliser les personnes au chômage, en situation de pauvreté ou de précarité. Or, comme nous l'avons montré dans les chapitres 1 et 2 de ce rapport, toute personne est dépositaire de savoirs qui lui sont propres et doit être mise en capacité de pouvoir participer à l'élaboration de l'action publique.

En outre, l'accroissement des inégalités et la paupérisation, **exprimés avec force dans le mouvement des Gilets Jaunes et restés sans réponses**, constituent des sources de défiance envers les institutions²²¹.

²¹⁵ Les Echos, [Comment arrêter la propagation des « deepfakes »](#), 30/01/2019.

²¹⁶ Le Monde diplomatique, [Médias français, qui possède quoi ?](#), 2022.

²¹⁷ Commission d'enquête du Sénat, [Concentration des médias en France](#), Synthèse du rapport.

²¹⁸ Daniel Gaxie, *Le Cens caché*, 1978.

²¹⁹ Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, *La démocratie de l'abstention*, 2007.

²²⁰ Terme porté par ATD Quart Monde pour traduire toutes les discriminations que peuvent subir les personnes en situation de pauvreté et de précarité.

²²¹ CESER de Bretagne, *(Re)faire société*, 2019.

Pourront être explorées des pistes de soutien à la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité par des actions de lutte contre les facteurs socio-économiques d'exclusion et pour leur pouvoir d'agir. Dans son avis du 27 avril 2023 sur le plan régional « *Refus de la misère et de la précarité : La Région prend sa part* », le CESER a apprécié la démarche du Conseil régional qui doit en effet se saisir de la question au risque sinon de voir la cohésion sociale, ciment de la démocratie, se déliter de plus en plus.

4. Les enjeux d'éthique et de transparence de l'action publique

Les liens de proximité et de confiance entre les élu-es et citoyen·nes sont centraux dans le fonctionnement de la démocratie et, avec eux, le devoir d'exemplarité²²². La « moralisation de la vie publique » a été l'un des chantiers du premier quinquennat du Président de la République, avec plusieurs mesures mises en œuvre. Ces mesures ont cependant eu des résultats très mitigés d'après Transparency international²²³.

Nous avons vu à plusieurs reprises combien il était important, pour un acteur public organisateur d'une démarche de participation citoyenne, de mettre à la disposition de toutes et tous des informations claires, pluralistes et transparentes, de s'engager à rendre compte, puis d'évaluer, afin de tirer des enseignements et de proposer des pistes d'amélioration. Ces « règles du jeu » ne s'appliquent pas seulement aux démarches participatives, elles sont en réalité des exigences démocratiques qui s'imposent à la puissance publique dans tous ses champs d'action.

La facilitation d'accès aux actes administratifs et l'ouverture des données publiques sont des enjeux d'une plus grande transparence de l'action publique. De nombreuses collectivités se sont dotées de plateformes de données ouvertes permettant aux citoyen·nes d'y accéder et d'avoir ainsi un regard sur l'activité des collectivités²²⁴. La mise à disposition des données des collectivités permet également de soutenir des initiatives citoyennes adossées à l'exploitation de ces données.

Enfin, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, et le rendu-compte de ces évaluations, dont nous avons parlé plus haut²²⁵, ne sont rien moins que des enjeux démocratiques majeurs.

²²² CESER de Bretagne, *(Re)faire société*, 2019.

²²³ Transparency International, [Lutte contre la corruption, quel bilan du quinquennat 2017-2022 ?](#)

²²⁴ Voir par exemple, la plateforme d'open data de la Région Bretagne et l'observatoire des données de l'achat public sur data.bretagne.bzh

²²⁵ Voir chapitre 2.

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes auditionnées dans le cadre de ce travail. *NB. Les titres et les mandats mentionnés sont ceux des personnes au moment de leur audition.*

Marie-Hélène BACQUE	Professeure d'études urbaines à l'Université Paris Nanterre
Karine BESSES	Déléguée régionale de la Commission nationale du débat public
Anne CHEVREL	Praticienne de la participation citoyenne, garante de la Commission nationale du débat public
Norbert FRIANT	Responsable du service numérique Rennes Ville et Métropole
Nessi GERSON	Chargé d'expérimentations démocratiques à Démocratie Ouverte
Antoine GONTHIER	Doctorant CIFRE et chargé de mission interpellation citoyenne au sein du service démocratie locale de la Ville de Grenoble
Pierre JANNIN	Conseiller municipal à la Ville de Rennes, délégué au numérique et à l'innovation et pilote de la mission 5G
Armel LE COZ	Co-fondateur et coordinateur de Démocratie Ouverte, collectif d'innovations démocratiques
Julie MAUREL	Responsable du pôle Innovation et Territoires à Démocratie Ouverte
Lara ROUGE	Stagiaire à Démocratie Ouverte
Alain SOMAT	Professeur en psychologie sociale à l'Université de Rennes 2
Benoît VALLAURI	Directeur du Ti Lab, laboratoire régional d'innovation publique

Nous remercions aussi toutes les personnes ayant apporté leurs contributions au travers d'entretiens :

Floran AUGAGNEUR	Vice-président de la Commission nationale du débat public
Serge CHALONY	Délégué régional de la Fédération des centres sociaux de Bretagne, en charge du développement fédéral et de la vie associative, des centres en gestion collectivité locales et des mobilités européennes
Mélanie CHESNAIS	Cheffe du service énergie-environnement-transport de Bretagne romantique communauté

Mathieu CONSTANT	Coordinateur du Pôle de développement de l'Economie sociale et solidaire du pays de Fougères
Catherine DESBORDES	Garante de la CNDP
Aurore DUC	Coordinatrice du Conseil de développement du Pays de Centre Ouest Bretagne
Annaïg HACHE	Urbaniste et co-animatrice de la démarche de rénovation participative du Blosne
Bénédicte HOUGRON	Chargée de mission prospective et participation du public, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Bretagne
Fabien LE BOUTER	Directeur du Centre socioculturel les Vallons de Kercado - services municipaux de la Ville de Vannes
Yves LE FLOCH	Président du Conseil de développement du Pays d'Auray
Dania LECOMPTE	Chargée d'accompagnement du Conseil citoyen rennais à l'APRAS (Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale) et ancienne membre du Conseil citoyen de Rennes
Monique LUCAS	Maire-adjointe de Saint-Brieuc chargée de la Démocratie permanente et du Budget participatif, conseillère d'agglomération
Carine POIRIER	Chargée du Conseil régional des jeunes de Bretagne
Gaëlle ROCHE	Animatrice du Conseil de développement du Pays d'Auray
Michelle TANGUY	Garante de la CNDP
Michèle TRELLU	Présidente de la Fédération des centres sociaux de Bretagne

Nous remercions enfin les personnes rencontrées lors de divers évènements :

- Rencontres européennes de la participation à Rennes du 24 au 26 octobre 2022 ;
- Journée de rencontre organisée par le CESER de Bretagne et le réseau des conseils de développement bretons à Rennes, le 7 octobre 2022 ;
- Rencontres CESE-Conseils de développement-CESER, à Paris, le 7 novembre 2022.

Lettre de saisine



Le Président du Conseil régional de Bretagne
Prezidant Kuzul-rannvro Breizh

Monsieur Patrick CARE
Président du CESER

7 rue du général Guillaudot
35000 RENNES

Rennes, le **13 OCT. 2021**

Monsieur le Président, *Cher Patrick,*

Dans le prolongement de nos échanges et des réflexions partagées avec le bureau du CESER, dont j'ai apprécié la franchise et la qualité, je souhaite par cette lettre vous préciser l'esprit de la proposition faite à votre assemblée de travailler sur deux enjeux démocratiques majeurs. Enjeux démocratiques sinon révélés, certainement mis en exergue par les dernières élections régionales et l'abstention massive de nos concitoyens.

L'effondrement de la participation électorale interroge et interpelle évidemment l'élu que je suis. S'il n'y a pas de fatalité, force est de constater que, en dépit des efforts des uns et des autres, la tendance est ancienne et s'accélère. Je ne peux me résoudre à ce que coexistent deux Bretagnes qui ne se parleraient plus et finiraient même par s'ignorer : celle des institutions d'une part et celle des individus, de moins en moins citoyens, dans un autre univers.

Cette regrettable situation appelle des réponses multiples, sans doute innovantes et certainement complexes. Il me semble souhaitable d'avancer sur deux registres.

Le premier est celui de la mesure de « l'état de santé » ou de la « richesse durable » de la Bretagne, de la capacité à mieux apprécier la qualité et la durabilité de son développement pour mieux orienter les politiques publiques. Aussi ai-je proposé que soit élaboré un nouvel indicateur économique alternatif qui évaluerait la trajectoire de développement de la Bretagne, en y intégrant pleinement des dimensions sociales et environnementales adaptées à la réalité bretonne. Avec un objectif : un progrès mieux partagé.

Il ne s'agit pas ici d'un exercice académique, mais de se donner les moyens de mieux comprendre, analyser, et traduire dans nos politiques publiques et leur mise en oeuvre les préoccupations de nos concitoyens et les conditions de leur épanouissement. C'est en cela qu'il s'agit aussi d'un enjeu démocratique.

Le second registre est celui de la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale. Comment en finir avec un système dans lequel la parole citoyenne ne serait sollicitée que tous les 6 ans, quand il s'agit de voter. Comment mettre un terme à ce lent mais inexorable éloignement entre la représentation et nos concitoyens ? Comment renouer un lien de confiance, et plus largement restaurer l'intérêt de tous pour la res publica ? En complément de la démocratie représentative, comment renforcer la participation sans opposer l'une à l'autre ? Et à côté des instances de participation que sont le CESER, les conseils de développement ou d'autres lieux et espaces institutionnels, comment faire vivre de nouvelles formes d'expression et de débat ?

CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE
283 avenue du Général Patton – CS 21101 – 35711 Rennes cedex 7
Tél. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne
www.bretagne.bzh

KUZUL-RANVRO BREIZH
283 bali ar Jeneral Patton – CS 21101 – 35711 Roazhon cedex 7
Pgz : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne
www.breizh.bzh

Adresser toute correspondance sous forme impersonnelle à Monsieur le Président du Conseil régional de Bretagne.

SIRET : 233 500 016 00040 - TVA intracommunautaire : FR10 233 500 016

J'ai proposé qu'un travail soit engagé pour ouvrir des pistes nouvelles autour d'une « chambre citoyenne régionale ». Il me semble important, et notre échange le confirme, de ne pas s'enfermer dans une acception classique de cette formule. Il ne s'agit sans doute pas de créer un nouvel organe qui risquerait de complexifier encore le paysage, mais d'inventer de nouveaux modes de participation souples, adaptés aux enjeux, mobilisables dans des géométries variables.

Sur ces deux propositions, je vous confirme mon souhait que le CESER breton puisse porter une réflexion et nous fasse des préconisations. Vous pourriez notamment :

- Réaliser un travail de prospection des pratiques innovantes existantes, en France, en Europe et dans le monde.
- Analyser ce qui a déjà été mis en place et fonctionne en Bretagne, dans nos territoires.
- Identifier aussi les échecs ou les difficultés rencontrées dans les expérimentations passées.
- Dresser un champ des possibles sur chacun de ces deux sujets.
- Identifier les risques ou pièges à éviter dans de telles démarches (complexité, lourdeur, technicité excessive...) et es principes vertueux à retenir

Afin que vos travaux soient pleinement utiles à ce que le Conseil régional voudra engager pour aboutir à des projets opérationnels, je suggère que vous puissiez travailler en deux temps. Le premier pourrait vous conduire à dresser les éléments de l'état des lieux et quelques grandes orientations générales, permettant de cadrer le projet.

Ce premier temps pourrait faire l'objet d'un rapport intermédiaire et aboutir, au printemps 2022, à une rencontre de travail entre CESER et Conseil régional pour débattre de ces éclairages, préciser le projet, en confirmer l'intérêt avant que ne s'engage une seconde phase de travaux, plus opérationnels.

J'ai confié le suivi de ces questions à Stéphane Perrin et lui demande d'être votre interlocuteur. Il sera appuyé dans mon cabinet par Armand Gosmes et à la DGS par François-Nicolas Sourdat. Ce dernier se tient à votre disposition pour contribuer, comme je l'ai suggéré lors de nos échanges à l'écriture du premier cahier des charges de vos travaux.

Ce chantier est important. Il est aussi stimulant. Je crois également que notre responsabilité est importante : il nous faut répondre à cette attente et il faut le faire avec détermination, sans craindre les idées neuves.

Convaincu que vous partagerez cet état d'esprit,

Je vous prie de croire, **Monsieur le Président**, à l'expression de mes salutations distinguées.

*Reci de votre implication sur ces
sujets importants.*

Loïc CHESNAIS-GIRARD



Bibliographie

- AKRICH Madeleine, RABEHARISOA Vololona, *L'expertise profane dans les associations de patients, un outil de démocratie sanitaire*, Santé Publique, 2012.
- ARNSTEIN Sherry R., *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Planning Association, 1971.
- BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohammed, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera pas sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, 2013.
- BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *La démocratie participative, Histoire et généalogie*, 2011.
- BARON Gaëlle, MONNIER Eric, *Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile*, Informations sociales, 2003.
- BLONDIAUX Loïc, *De la participation à la démocratie du faire*, Diagonal, 2018.
- BLONDIAUX Loïc, *Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide*, Les Cahiers du DSU, 2002.
- BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, *L'Impératif délibératif*, Politix, 2002.
- BOISSONADE Jérôme et al. *Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale*, VertigO, 2016.
- BOSSY Thibault, BRIATTE François, *Les formes contemporaines de la biopolitique*, Revue internationale de politique comparée, 2011.
- BOZIO Antoine, *L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions*. Revue française d'économie, 2014.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, 2002.
- CARMES Maryse (dir.), *Les métrologies citoyennes : enjeux socio-numériques*, Les Cahiers du numérique, 2020.
- BRACONNIER Céline, DORMAGEN Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention*, 2007.
- DARDOT Pierre, LAVAL Christian, *Commun. Essai sur une révolution au XXIème siècle*, 2014.
- DIANGITUKWA Fweley, *La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres*, Revue Gouvernance, 2014.
- DUPUIS-DERI Francis, *Qui a peur du peuple ?*, Variations, 2011.
- GAXIE Daniel, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, 1978.
- GOURGUES Guillaume et al. *Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique*, Sociologie, 2021.

GOURGUES Guillaume, *Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique*, Quaderni, 2012.

GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, *Une décennie de démocratie régionale pour rien ?* in. Romain Pasquier, TUDI KERNALEGENN, dir., *30 ans de démocratie régionale, des régions pour quoi faire ?* 2018.

HART Roger, *Children's Participation: from Tokenism to Citizenship*, Centre de recherche Innocenti, UNICEF, 1992.

HAYAT Samuel, TALPIN Julien, VITIELLO Audric, *Jane Mansbridge, entre faits et normes*, La vie des idées, 2022.

JAFFRE Jérôme, MUXEL Anne, *S'abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ?*, in. Les cultures politiques des Français, 2000.

KNOBLOCH Katherine R., GASTIL John, REITMAN Tyrone, *Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review*, Revue Participations, 2019.

LATOURE Bruno, *Préface*, in SEURAT Clémence, TARI Thomas (dir.), *Controverses mode d'emploi*, 2021.

LEGROS Claire, *Les « communs urbains », graines de démocratie locale*, Le Monde, 01/08/2020.

LOISEL Manon, RIO Nicolas, *Faut-il en finir avec... la démocratie participative ?*, Médiacités, 17/09/2022.

MANIN Bernard, *Principes du Gouvernement représentatif*, 1995.

MAZEAUD Alice, *Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne*, Revue française d'administration publique, 2021.

MAZEAUD Alice, « Paula Cossart et Julien Talpin, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare* », Quaderni, 2017.

MAZEAUD Alice, NONJON Magali, *Le marché de la démocratie participative*, 2018

MONTAMBEAULT Françoise, *It was once a radical democratic Proposal. Theory of Gradual Institutional Change in Brazilian Participatory Budgeting*, Cambridge University Press, 2018.

NEZ Héloïse, *Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris*, Revue Sociologie, 2011.

PAUGAM Serge, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, 1998.

ROSANVALLON Pierre, *Écrire une histoire générale de la démocratie*, Revue Participations, 2011.

ROUSSEAU Dominique, *Radicaliser la démocratie*, 2015.

SINTOMER Yves, *Du savoir d'usage au métier de citoyen ?*, 2008.

TALPIN Julien, *Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale*, Revue Participations, 2019.

TONNELAT Stéphane, *L'enquête publique : instrument de légitimation du développement à tout prix*, Commentaire de « Frédéric Graber, *Inutilité publique. Histoire d'une culture politique française, 2022* », Métropolitiques, 2023.

Groupes de recherche Quart Monde-Université et Quart Monde Partenaires, *Le croisement des savoirs et des pratiques, quand les personnes en situation de pauvreté, les universitaires et les professionnels pensent et se forment ensemble*, 2008.

Rapport de la CNIL, *Civic tech, données et demos, enjeux de données personnelles et libertés dans les relations entre démocratie, technologie et participation citoyenne*, Cahiers Innovation et prospectives, 2019.

Rapports du CESER :

CESER de Bretagne, [*Appropriation sociale des sciences et mise en débat en Bretagne : une approche prospective*](#), 2012.

CESER de Bretagne, [*Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !*](#), 2016.

CESER de Bretagne, [*\(Re\)faire société*](#), 2019.

CESER de Bretagne, [*Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne*](#), 2022.

Ressources

- **Dictionnaire et charte**

[Dicopart.fr](#) : *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, en libre accès.

[Charte nationale de la participation du public](#), Ministère de la Transition écologique.

- **Recensement de démarches et boîtes à outils de la participation**

[Participedia.net](#) : réseau et plateforme mondiale de *crowdsourcing* sur laquelle sont référencés plus de 2 000 cas de démarches participatives dans le monde entier sur plusieurs décennies.

[Labo de Démocratie Ouverte](#) : documentation des expérimentations participatives menées à plusieurs échelons de l'action publique

Institut de la concertation et de la participation citoyenne : réseau des praticiennes de la participation citoyenne, mise à disposition de [ressources documentaires](#), veilles informationnelles et organisation d'évènements.

[Boîte à outils Utilo](#) : recense un grand nombre de techniques d'intelligence collective et de pratiques collaboratives, guide pensé par des facilitateurs d'innovations publiques de Bretagne accompagnés par le Ti Lab.

[Kits d'organisation de banquets citoyens](#), Fédération des Centres sociaux et socioculturels de France

[Guide « Articuler numérique et présentiel : comment jongler entre ces deux mondes ? »](#)
Observatoire des *civic techs* et de la démocratie numérique.

- **L'évaluation de démarches de participation**

[La Boussole de la Participation du Cerema](#) : application pour organiser, suivre et évaluer un processus participatif, élaborée dans l'esprit de la charte de la participation du public du Ministère de la Transition écologique et solidaire.

[L'évaluation de la participation. Principes et recommandations – Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne \(i-cpc.org\)](#)

[Evaluation du budget participatif](#) de la Ville de Rennes

- **Rendre la participation accessible à toutes et tous**

[Guide indemniser la participation](#), Ti Lab.

[Guide « Réussir la participation de toutes et tous »](#), ATD Quart Monde

[Charte d'engagements pour l'accessibilité des outils de participation citoyenne aux personnes en situation de handicap](#)

[Ressources sur le genre et la participation citoyenne](#), Institut de la concertation et de la participation.

Guide du CRAJEP de Bretagne : [Vers un dialogue jeunes/élu·es, pour des politiques de jeunesse partagées.](#)

Interventions en séance plénière

Nombre de votants : 90

Ont voté pour le rapport : 90

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Jean CABARET (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Gilles MARECHAL (Par accord FRCIVAM-IBB), Anne-Françoise MENGUY (CRPMEM), Agnès BARBE (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Sylvie GOURVIL (CRMA), Nelly BUDET (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Cathy VALLEE (CCIR), Michel BELLIER (MEDEF), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Ronan LE GUEN (Fédérations IAE), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Samuel BRICARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Béatrice FRISONI (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Yves LAURENT (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), David RIOU (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Michel FRANCOMME (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Julie MASSIEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Céline BONY (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Sylvie BOURBIGOT (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Virginie TEXIER (APEL), Yannick MORIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Jean-Claude THIMEUR (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Dominique PIRIO (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (ATD Quart Monde), Manuel DE LIMA (Réseau Bretagne Solidaire), Mireille MASSOT (UNAASS), Fabienne COLAS (Union régionale de la Mutualité française), André DE DECKER (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Eric HITTI (Universités de Bretagne), Marine LE GALL-ELY (Universités de Bretagne), Valérie MAZAURIC (IFREMER), Hélène LUCAS (INRAE), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Maryvonne LE PEZENNEC-CHARRIER (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Marie-Pascale DELEUME (Eau et

rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Alain THOMAS (Bretagne Vivante – SEPNB), Aude POCHON (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée), Anne-Françoise PALMER LE GALL (Personnalité qualifiée),

Ont voté contre le rapport : 0

Se sont abstenus : 0

Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

Intervention de Stéphane CREACH
Comité régional CGT de Bretagne

Comme il est précisé dans l'introduction de la synthèse de ces travaux, le Président du Conseil Régional a saisi le CESER de Bretagne simultanément sur deux sujets, présentés comme « deux enjeux démocratiques majeurs » : la mesure de « la qualité et la durabilité » du développement de la Bretagne et « la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale », objet de ce rapport dont le titre est explicite en volonté de passer un cap.

Cette introduction au rapport est, d'une certaine façon, un « modèle » de précision de ce qui sera traité ensuite dans le travail du CESER et montre l'identification du sujet partant des besoins des citoyen·nes afin qu'ils et elles disposent des mêmes éléments pour faire « Citoyenneté » et donc « Démocratie. » Le rapport regorge d'exemples, il faut dès lors entrer dans ces derniers pour en mesurer la matière mais la synthèse, lue en séance, est une belle réussite de ce type d'exercice de concentrer le propos.

Il est évident que ce travail intervient dans le contexte politique que nous connaissons et nous n'en ferons pas l'impasse parce que nous vivons là une démonstration grandeur nature exactement inverse à ce que nous démontrons avec cette étude. La fragilité du champ démocratique est à mettre en regard de plusieurs éléments développés dans notre exercice sur l'écoute et la prise en compte de la parole, la sincérité des débats, le recueil des positions exprimées, leur traitement, rendu-compte et leur évaluation.

Comme il est indiqué, si ce mécanisme est fondamental pour « la chose publique » il l'est tout aussi pour « la chose sociale » et pourtant cette démocratie sociale est certainement celle qui depuis des années subit le plus d'adversité dans les différents rapports de force. Il y a une raison à cela. Dans le monde chaotique dans lequel nous sommes plongés, pas plus qu'auparavant mais avec une vitesse exponentielle des réseaux et algorithmes hallucinants, il serait utile d'appliquer toujours la maxime ancienne d'Henri Bergson : « *Sur dix erreurs politiques, il y en a neuf qui consistent simplement à croire encore vrai ce qui a cessé de l'être. Mais la dixième, qui pourra être la plus grave, sera de ne plus croire vrai ce qui l'est pourtant encore* ».

C'est le cas de la confrontation entre Capital et Travail et la lutte des classes n'est pas qu'une histoire ancienne. Il me semble avoir déjà signalé à cette Assemblée que « *les idées ne sont pas combattues parce qu'elles sont nouvelles mais transformatrices* ». La participation citoyenne à la décision publique s'inscrit dans ce registre si nous nous trouvons dans une séquence insincère, ce qui à ce stade n'est absolument pas ce que le Président de Région propose.

Nous le vérifierons -ou pas- dans la pratique et attendons aussi les réactions des élu·es régionaux.

Le CESER porte de nombreuses propositions dans une production qui devra aussi trouver le chemin du public auquel s'adressent bien évidemment ces travaux dont tout le monde comprend que, répondant au Président du Conseil régional, l'écho en sera déterminant pour vérifier si les ondes de celui-ci seront captées à l'intérieur même des foyers pour reprendre une formule souvent utilisée.

Le CESER propose non pas de créer une nouvelle instance qui pourrait prendre la forme d'une « chambre citoyenne permanente » pour lui préférer « la permanence de voies de participation sur-mesure pensées pour le plus grand nombre ».

Cette préférence est avant tout animée par la nécessaire démarche « *d'aller vers* » et de créer des lieux de rencontres, de débats en « soignant » la culture de ce dernier pour permettre la pratique de la citoyenneté « à portée de main ».

Il est évident que le travail effectué par le bureau du CESER dont l'Assemblée plénière se saisit pour avis n'est pas un essai dans l'univers du vide mais bien une contribution dans une galaxie de réflexions antérieures et de projections vers de nouveaux horizons.

Pour la CGT, la crise des institutions n'est évidemment pas dépourvue de tout lien avec la crise économique et sociale dans un contexte d'urgence climatique. Comme le soulignait Bernard Thibault, lors de la réunion du 19 décembre 2014 sur le sujet de la Démocratie, lors des travaux du groupe de travail de l'Assemblée nationale constitué à l'initiative de M. Claude Bartolone alors Président de l'Assemblée: « *Il semble évident que la crise économique et son fort impact social ne sont pas sans répercussions sur la perception de l'efficacité d'institutions qui apparaissent en décalage par rapport à ce que nombre de nos concitoyens considèrent comme prioritaire, d'institutions qui sont parfois dans l'ignorance, voire la négation de ces urgences. En retour, si les institutions ne peuvent être présentées comme étant à l'origine de la crise économique et sociale, elles peuvent néanmoins alimenter le sentiment de ne pas en prendre l'exacte dimension et, de ce fait, quitte à généraliser sans doute à l'excès, contribuer elles-mêmes au désamour dont elles sont victimes, voire à leur discrédit* ».

On comprend bien la comparaison avec la situation actuelle.

Ce rapport faisait déjà état en 2014 d'une quadruple incidence sur le regard que les citoyens portent sur leurs institutions et leurs représentants politiques à travers ces thématiques :

- elle corrobore la thèse d'un pouvoir politique devenu impuissant ;
- elle alimente la défiance des citoyens vis-à-vis de la parole politique ;
- la crise économique se traduit par un désengagement de la vie politique, qui peut aller jusqu'au rejet des institutions ;
- cela exacerbe le sentiment d'une France « à deux vitesses », opposant les victimes des difficultés économiques et sociales et les « nantis » dont feraient naturellement partie les élites politiques.

Concernant la CGT, quel que soit le niveau d'où la vie politique est palpable, c'est-à-dire partout, les recommandations et préconisations du CESER inscrites pour notre sujet méritent un intérêt majeur de traitement. Pour la CGT, une chose est certaine : tout comme il faut respecter les corps intermédiaires, pour développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne, comme ailleurs, il faut faire de la culture du débat un axe majeur pour, comme il est précisé dans le rapport :

- encourager les initiatives citoyenne ;
- encourager les projets portés aussi par les plus jeunes et porter attention à leur bonne intégration dans les processus participatifs ;

- lutter contre les discriminations, les inégalités et leurs effets d'exclusion de l'espace public ;
- soutenir les organismes qui travaillent au lien social, à l'éducation populaire et au pouvoir d'agir des citoyen·nes ;
- affirmer la démocratie sociale comme un élément intrinsèquement constitutif de la culture du débat ;
- favoriser l'éducation aux médias et à l'information ;
- développer et faciliter l'accès à la culture scientifique et technique et promouvoir la participation de toutes et tous aux débats d'idées ;
- étudier les sources des controverses sociales, techniques, environnementales ou sanitaires pour comprendre les cadres de pensée et les arguments des forces en présence.

Il s'agit bien en fait de plébisciter -et à cet instant ce verbe est juste- *plébisciter* la culture du débat qui impose -là aussi le verbe est juste- *impose* le débat sur la culture puisque sans elle nous ne sommes qu'orphelins de pensée.

Intervention de Marie-Martine LIPS

Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS)

Tout d'abord nous souhaitons féliciter le CESER, et tout particulièrement les deux rapporteur·es de l'étude ainsi qu'Harmonie Perrault pour la qualité de ce travail.

La démocratie citoyenne est une notion « à la mode » et devient une conception « fourre-tout ». Comme l'indique l'étude : « *une conception plus participative et délibérative de la démocratie implique de considérer les citoyen·nes comme des membres actifs du corps social, fondamentalement légitimes à penser l'intérêt général* ». Le choix du CESER d'aborder cette question par la participation citoyenne permet de mieux appréhender le sujet dans sa complexité et sa diversité et de proposer des pistes concrètes et adaptées au territoire de la Bretagne.

Comme l'indique le Président de la CRESS Bretagne, Michel Jezequel, dans son dernier éditorial : « *Au-delà d'une définition, la démocratie relève d'une expérience vécue. Les acteurs et actrices de l'ESS et de l'éducation populaire en particulier le savent bien. L'engagement citoyen au sein d'organisations, associatives, syndicales..., pour faire aboutir des projets collectifs, suppose, à partir de différents intérêts individuels exprimés, l'émergence de propositions s'élevant au niveau de l'intérêt général. L'exercice démocratique ne saurait faire fi de ce que nous désignons sous le terme de « corps intermédiaires », dont l'objet est de donner une légitimité à l'expression citoyenne entre deux élections.* »

Nous partageons la certitude qu'il faut favoriser et encourager ce qui est au cœur de la démocratie : le débat d'idées en vue de « faire société ».

Faire société est également au cœur de la politique et de la stratégie de l'ESS bretonne. Nous aspirons collectivement au sein de la CRESS à construire une société solidaire, responsable et durable. Pour ce faire, nous considérons notamment qu'il est indispensable de construire des

réponses collectives et concrètes aux besoins, aspirations et problèmes humains, et de favoriser l'implication, la prise de responsabilité, l'inventivité et le pouvoir d'agir collectif de la population.

Nous partageons également l'urgence de susciter des initiatives citoyennes ; mobiliser et émanciper les publics pouvant être ou se sentir « éloignés » de la décision publique : personnes victimes de discrimination, personnes en situation de précarité et pauvreté, jeunes... et de prendre en compte les inégalités territoriales et sociales qui peuvent entraîner des dynamiques citoyennes disparates.

La préconisation de prendre appui sur des relais pour mobiliser la population (société civile organisée, associations, structures locales, conseils de développement, CCAS, institutions locales...) ; de valoriser l'engagement de la société civile organisée, de soutenir les organismes qui travaillent au lien social, à l'éducation populaire et au pouvoir d'agir des citoyen·nes fait écho à nos propres engagements.

En effet, le maillage territorial de l'économie sociale et solidaire bretonne nous permet d'être au plus près des besoins et des expressions de la population, nos structures d'action sociale, d'hébergement, d'insertion, d'éducation populaire, entre autres, sont en lien permanent avec les publics qui peuvent se sentir éloignés, voire ignorés, des politiques publiques. Nous sommes également très présents dans les institutions de la société civile organisée, CESER bien entendu, mais aussi la plupart des Conseils de développement.

Nous partageons la conviction de Catherine Loneux et de Bernard Laurans qu'il existe les voies et moyens en Bretagne pour déployer et faire vivre dans la durée des démarches de participation citoyenne, qui renforceront les interactions entre les élu·es et les citoyen·nes.

Le CESER propose un bel engagement au Conseil régional et l'ESS sera, bien entendu, au rendez-vous pour construire en Bretagne les démarches de participation citoyenne.

Intervention de Annie GUILLERME

Fédération régionale des Centres d'information sur les droits des femmes
et des familles (FR-CIDFF)

Les CIDFF de Bretagne partagent très favorablement l'étude sur saisine du Conseil régional sur la démarche du développement collectif de la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne.

Le CESER a produit un document qui a demandé un investissement fort dans un temps long mérité car la démarche ne se réduit pas à livrer simplement une valise d'outils prêts à l'emploi à celles et à ceux qui s'y engagent. C'est une démarche ambitieuse qui apparaît plutôt complexe qui demande réflexion, une méthode organisée dans le temps en identifiant bien les leviers possibles mais également les zones de risques qui peuvent amener à la déception.

Le CESER apporte donc des éléments concernant un socle de connaissance indispensables : les définitions clés, en quelque sorte « les mots pour le dire », de nombreuses illustrations des

dispositifs de participation citoyennes qui se développent sur les territoires de la Bretagne, les orientations ainsi que les préconisations dont peuvent s'emparer les responsables de l'action publique, mais aussi tous les acteurs et actrices et la société civile et les citoyennes et citoyens en Bretagne.

Nous comprenons finalement que développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique ne va pas de soi, il y a des exigences. Cela suppose ainsi un changement de regard individuel pour celles et ceux qui sont embarqués dans la démarche collective pour arriver notamment au niveau du résultat de la co-décision qui apparaît le plus souhaitable pour le CESER, en somme « *le nec le plus ultra* ».

Trois obstacles nous semblent en particulier à contourner, compte tenu de notre expérience dans la durée sur le sujet qui porte l'engagement des CIDFF, celui de l'émancipation des femmes :

- d'une part se débarrasser de ses préjugés et de ses stéréotypes dans l'écoute de l'autre ;
- d'autre part s'affranchir des enjeux de pouvoirs pour faire gagner l'intérêt général, ce qui suppose aussi arriver à avoir un sens critique sur les propres éléments de langages qui nous façonnent dans l'organisation à laquelle nous appartenons ;
- enfin, être transparent notamment dans la production de résultats d'études quantitatives et qualitatives qui peuvent orienter la démarche.

Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne nous paraît être une belle et bonne ambition car elle peut donner la parole en particulier à celles et à ceux qui d'ordinaire ne la prennent pas mais dont il serait dommage de se passer, le silence ici n'est pas d'or.

Nous n'avons donc aucun doute, donner et écouter la parole du plus grand nombre pour orienter la décision publique est bel et bien un indicateur de démocratie, un indicateur précieux aujourd'hui où de par le monde la parole peut être muselée.

Aussi nous nous inscrivons d'une façon déterminée pour le développement d'une façon collective de la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne, somme toute, un plaidoyer à destination de tous les responsables des politiques publiques à tous les niveaux des territoires en Bretagne.

<p>Intervention de Jean CABARET Confédération paysanne de l'Ouest</p>

La Confédération paysanne ayant été récemment la cible d'attaques violentes au sujet du débat sur l'eau, de son utilisation et de sa répartition, apprécie la qualité de ce rapport sur la participation citoyenne, et la démocratie dans notre pays.

Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1	3
Participation citoyenne : de quoi parle-t-on ?	3
1. L'esprit de la participation citoyenne : améliorer le fonctionnement démocratique	3
1.1. Les origines antiques de la démocratie	4
1.2. Le modèle représentatif en France	5
1.3. Les savoirs citoyens : une remise en cause de la dualité expert/profane	6
1.4. La participation citoyenne : une notion aux influences multiples	8
1.5. Une conception délibérative de la démocratie : une légitimité des décisions publiques fondées sur le débat	9
1.6. Un développement de la participation citoyenne en réaction à une crise de la représentation politique ?	11
2. Le cadre légal de la participation citoyenne : entre institutionnalisation de mouvements citoyens et régression du contrôle démocratique	12
2.1. La construction du cadre légal français de la participation citoyenne	12
2.2. Des signes de régression de la démocratie au motif de l'efficacité administrative	13
3. Une très grande diversité des formes et des dispositifs de participation citoyenne	14
3.1. Les niveaux et la largeur de la participation	14
3.1.1 Les niveaux de la participation selon leur lien à la décision	14
3.1.2 La largeur de la participation selon les publics associés	16
3.2. Les lieux de la participation : instances permanentes et dispositifs <i>ad hoc</i>	17
3.2.1 Les assemblées permanentes	17
3.2.2 Les dispositifs de participation <i>ad hoc</i>	17
3.3. Internet et les technologies civiques : des outils numériques au service de la démocratie ?	18
Chapitre 2	21
La participation citoyenne en Bretagne : des réalités plurielles	21
1. La méthodologie d'enquête du CESER : une approche qualitative par le terrain	21
2. Les finalités des démarches participatives	23

2.1. Penser l'action publique au plus près du terrain	23
2.1.1 L'aménagement participatif	23
2.1.2 La co-construction des services publics	27
2.1.3 Le suivi et l'évaluation des politiques publiques : de l'exigence démocratique à la pratique participative	29
2.1.4 Les recherches participatives pour éclairer les décisions et le débat public	32
2.2. Eclairer les controverses par la participation citoyenne	35
2.2.1 La cartographie des controverses en contexte d'incertitude scientifique et d'indécision politique	35
2.2.2 Diffuser la controverse au sein de la société à partir d'un dispositif délibératif	37
2.2.3 Les controverses en environnement : entre multiplication des voies de participation et régression de la démocratie environnementale	39
2.2.4 La démocratie en santé	50
2.3. Accueillir et prendre en compte l'interpellation citoyenne	53
2.4. Susciter des initiatives citoyennes sur tous les territoires	56
2.4.1 La création de communs	57
2.4.2 La participation des habitant-es et le soutien à leurs initiatives en milieu rural	59
2.4.3 Promouvoir les initiatives citoyennes en ville	64
2.4.4 L'action des centres sociaux et socioculturels dans le lien social et la démocratie de proximité	66
2.5. Mobiliser et émanciper les publics « éloignés »	67
2.5.1 La participation des personnes en situation de précarité et de pauvreté	70
2.5.2 Soutenir l'engagement des enfants et des jeunes dans la vie démocratique	73
3. Les réussites et les risques des démarches participatives	77
3.1. Les apports de la participation citoyenne	77
3.2. Les points communs relevés dans la réussite des démarches participatives	78
3.3. Les écueils et les risques d'une démarche participative	79

Chapitre 3	81
Penser et mettre en œuvre la participation à l'échelle régionale : enseignements et préconisations	81

1. La « démocratie permanente » en Région Centre-Val de Loire	82
1.1. L'expérimentation « Territoire hautement citoyen » (2017-2018)	82
1.2. « Faire vivre la démocratie permanente en région Centre-Val de Loire » (2018)	83
1.3. La charte de la participation citoyenne (2023)	84
1.4. Le nouveau plan d'actions de démocratie permanente (2023)	84
2. « Ma région citoyenne » en Occitanie	85
2.1. Le droit d'interpellation (2018)	85

2.2. Les budgets participatifs (depuis 2019)	85
2.3. La convention citoyenne pour l'Occitanie (2020)	85
2.4. Le printemps citoyen (depuis 2022)	87
3. Les formes actuelles de la concertation et de la participation citoyenne de la Région Bretagne	88
3.1. Une pluralité de voies de participation citoyenne dans un contexte plutôt porteur	88
3.2. La Breizh COP, la participation citoyenne à l'élaboration du SRADDET	89
3.2.1 Le panel citoyen (2018)	90
3.2.2 Les ateliers-débats citoyens autour du jeu de plateau Strategiezh (2018)	91
3.2.3 Le <i>serious game</i> « Opération Breizh COP » (2018)	91
3.2.4 L'Atelier breton, plateforme participative (depuis 2018)	91
4. Les conditions de réussite de la participation à l'échelle régionale	92
4.1. S'accorder sur les prérequis d'une démarche participative	93
4.2. Respecter les règles du jeu d'une démarche participative	94
4.3. S'inspirer des bonnes pratiques	94
4.4. Développer les pratiques partenariales	95
4.5. Encourager la culture du débat en Bretagne	95
5. Les préconisations opérationnelles à l'attention du Conseil régional pour développer la participation citoyenne en Bretagne	96
5.1. Préconisation n°1 : adhérer à la Charte nationale de la participation du public et construire collectivement une Charte régionale de la participation citoyenne	96
5.2. Préconisation n°2 : valoriser et soutenir les formes et les lieux de la participation citoyenne à tous les échelons de l'action publique	97
5.3. Préconisation n°3 : instaurer un dispositif d'interpellation citoyenne	98
5.4. Préconisation n°4 : développer des démarches participatives <i>ad hoc</i>	98
5.5. Préconisation n°5 : expérimenter la co-décision dans le cadre d'un budget participatif régional	100
5.6. Préconisation n°6 : une condition <i>sine qua non</i> , doter la collectivité régionale d'un service de la participation citoyenne	100
6. Les perspectives d'évolution du CESER en faveur d'une plus large participation citoyenne	101
6.1. Perspective n°1 : relayer les préoccupations citoyennes	101
6.2. Perspective n°2 : instaurer une possibilité de saisine citoyenne du CESER	101
6.3. Perspective n°3 : développer la consultation ponctuelle de citoyen·nes	102
6.4. Perspective n°4 : approfondir les coopérations et les partenariats avec les autres assemblées consultatives	102

Conclusion	105
Pour aller plus loin	105

1. Une mutation des modes d'engagement politique	105
2. Les enjeux de l'exercice de la citoyenneté	106
2.1. Les enjeux de la participation électorale	107
2.2. L'accompagnement à la formation de la citoyenneté active	108
3. La lutte contre l'exclusion des personnes en situation de précarité et de pauvreté	109
4. Les enjeux d'éthique et de transparence de l'action publique	110
Remerciements	111
Bibliographie	113
Ressources	119
Vote et contributions en séance plénière	121
Table des matières	129

Permettre aux citoyen·nes de s'impliquer davantage dans l'action publique ? Un impératif démocratique, un défi pour tous les acteurs publics... et un sujet relativement nouveau pour la Région ! Attaché à cet enjeu, le Président du Conseil régional a demandé au CESER de réfléchir aux moyens par lesquels la participation citoyenne pourrait être encouragée et soutenue au niveau régional.

Le CESER a choisi d'aller sur le terrain, à la rencontre d'acteurs engagés en faveur de la participation, le plus souvent au niveau local. Cet état des lieux lui permet de présenter les multiples formes que prend la participation citoyenne en Bretagne mais aussi ailleurs. Il en dégage plusieurs prérequis, règles du jeu et conditions de réussite de la participation, largement transposables au niveau régional.

Sur cette base, le CESER formule des préconisations opérationnelles à destination du Conseil régional pour développer la participation citoyenne en Bretagne. En complément, en tant qu'assemblée consultative, il propose plusieurs évolutions dans son propre fonctionnement pour ouvrir plus largement ses travaux à la participation citoyenne.

Le contexte social et politique confirme toute l'acuité du débat sur la place des citoyen·ne·s et des corps intermédiaires en démocratie, sur l'importance de l'écoute et de la prise en compte de leur parole et sur la manière dont se construit l'action publique. Au terme de ce travail, le CESER réaffirme que la mise en œuvre de démarches participatives peut à certaines conditions améliorer les politiques publiques, mais qu'elle ne peut pas être la réponse unique à l'éloignement constaté entre décideur·e·s et citoyen·ne·s.

En couverture : l'atelier « Partageons nos tops et flops en démocratie participative », proposé à l'initiative du Conseil de développement de la métropole de Rennes lors des Rencontres européennes de la participation en octobre 2022.

CESER / BRETAGNE / DÉMOCRATIE / PARTICIPATION / CITOYENNETÉ

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER
Conseil économique, social
et environnemental régional

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35 069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 18 75 • contact@ceser.bretagne.bzh
🐦 twitter.com/ceserbretagne • ceser.bretagne.bzh