

Rapporteurs : Catherine LONEUX et Bernard LAURANS

## Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne

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 Jaunes<sup>1</sup>, 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.

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.

<sup>1</sup> Sur lequel le CESER s'est déjà exprimé dans le rapport *(Re)faire société*, mars 2019.

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 »<sup>2</sup>. 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 ;
- **éclairer les controverses** sociales, techniques, environnementales, sanitaires ;

---

<sup>2</sup> Jean-Claude Moisson, « Commentaire : Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, Gouverner par les instruments », *Sociologie du travail*, 2005.

- **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 Bretagne<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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

- **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*).

### 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-nés ;
- **assurer la continuité du portage politique** ;
- **aller vers les citoyen-nés** 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-nés 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-nés 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-nés, 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-nés 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-nés ;
- 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<sup>4</sup>, 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 ;
- de mobiliser une diversité de participant·es.

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.

---

<sup>4</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/charte-participation-du-public>

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 financier<sup>5</sup> 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 peuvent 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.

### 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.

---

<sup>5</sup> 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.

Le CESER propose ainsi au Conseil régional de développer et consolider **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 présentiels, 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 sociétales<sup>6</sup>. 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 un 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.

### 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.

---

<sup>6</sup> CESER, Conseil régional des jeunes, Conseil culturel, conférences régionales.

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 donnés<sup>7</sup>.

#### 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.

#### 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**.

---

<sup>7</sup> Le CESER n'a pas de budget propre, c'est le Conseil régional qui lui donne les moyens de fonctionner.

### 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.

## Vote sur la synthèse de l'étude du CESER de Bretagne

### « Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne »

Ont voté pour la synthèse : 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 : 0

Se sont abstenus : 0

**Adoptée à l'unanimité**



## Intervention de Stéphane CRÉACH 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 citoyens. 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 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 élus.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 comme 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, pour éviter que, quelque 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 faille 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.e.s 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-n.es 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-n.es 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 connaissances 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 au 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.

Je vous remercie de votre attention.



## Intervention de Jean CABARET Confédération paysanne de l'Ouest

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.