MANIFESTE
DU CESER ET DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND EST

Vers de nouvelles formes d'expressions citoyennes



LIVRE BLANC

NOVEMBRE 2017

Directeurs de la Publication :
Patrick TASSIN, Président du CESER Grand Est
Dominique VALCK et Philippe AUBERT, co-Présidents
de la Conférence Régionale des Conseils de Développement
Bernard CARRIERE, Président du Groupe de Travail
interne CESER Grand Est

Gestion de Projet :
Brigitte D'ARANDA, Sandrine BOZZETTI,
Jean-Christophe COULON, Jean-Christophe COUR,
Patrick DAL CIN, Sandrine DELSOL, Kristell JUVEN,
Rachel KORDUS et Marie-Camille LEVIONNAIS

Avec le concours d'Hervé MARCHAL, Sociologue,
du cabinet COLLPORTERRE
et de Citoyens et Territoires Grand Est,
réseau des acteurs du développement local
dans le Grand Est

Création et design graphique : *Billiotte & Co*

Illustrations : *Billiotte & Co*

Photographies :
CESER Grand Est et le Conseil de développement durable
de la Métropole du Grand Nancy

Contributeurs et rédacteurs :
- Le Conseil Economique Social et Environnemental
Régional Grand Est
- Le Conseil de développement de l'Eurométropole
de Strasbourg
- Le Conseil de développement durable
de Metz Métropole
- Le Conseil de développement durable
de la Métropole du Grand Nancy
- Le Conseil de développement
de l'Agglomération mulhousienne
- Le Conseil de développement
de l'Agglomération du Val de Fensch
- Le Conseil de développement
de Saint Louis et des Trois Frontières
- Le Conseil de développement
du Territoire de Châlons-en-Champagne
- Le Conseil de développement
du Pays Terres de Lorraine
- Le Conseil de développement territorial
du Pays de Langres
- Le Conseil de développement du Pays Thur Doller
- Le Conseil de développement
du Pays de l'arrondissement de Sarreguemines
- Le Conseil de développement du Pays d'Armance

SOMMAIRE

Mot du Président du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) du Grand Est 4

Mot des co-Présidents de la Conférence Régionale des Conseils de développement (CRCD) du Grand Est 5

Préambule : inventer et expérimenter en Grand Est 6

1. Qui parle et de quoi parle-t-on ? 8

1.1 Qui parle ? 10

1 Positionnement actuel des instances CESER et Conseils de développement 10

2 Exercice des missions : pratiques, moyens et outils du CESER et des Conseils de développement 11

1.2 De quoi parle-t-on ? 12

1 Différentes formes de démocratie 12

2 Les différents niveaux de participation 15

3 Les facteurs de nature à favoriser la participation 15

2. Les ambitions du livre blanc et la méthode de travail 16

2.1 Un objectif commun 18

2.2 Les ambitions du Livre Blanc 18

2.3 Une démarche expérimentale partagée 19

3. Dix fiches pour contribuer au renouvellement des pratiques démocratiques dans le Grand Est 20

Fiche n°1 : Favoriser l'expression et la participation citoyennes 27

Fiche n°2 : Reconnaître et valoriser l'expertise citoyenne 29

Fiche n°3 : Impliquer les citoyen·ne·s à toutes les étapes de la décision 31

Fiche n°4 : Aménager des lieux et formes du dialogue démocratique 33

Fiche n°5 : Former les acteurs à la pratique participative 35

Fiche n°6 : Éclairer et informer les citoyen·ne·s sur les projets et les décisions 37

Fiche n°7 : Capitaliser sur les initiatives pour innover 39

Fiche n°8 : Expliciter les règles du jeu pour favoriser le dialogue 41

Fiche n°9 : Affirmer l'importance de l'évaluation dans le processus démocratique 43

Fiche n°10 : Reconnaître l'expérimentation comme source d'innovation citoyenne 45

Conclusion du Livre Blanc 47

Annexe 48

Carte au 1er janvier 2017 des EPCI du Grand Est de + de 20000 hab. devant disposer d'un Conseil de développement 50

Mot du Président du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) du Grand Est

La démocratie est, par définition, l'affaire des peuples, donc participative. Elle est un art difficile, multiforme, celui d'organiser les relations entre les citoyen·ne·s, de reconnaître la place et le rôle de chacune et chacun. Elle est donc affaire de respect et de reconnaissance respective dans la société. On le voit bien, quelle qu'en soit la forme, la démocratie est fragile.

Notre système républicain veut répondre à une ambition démocratique. Mais, à voir ce que nous vivons depuis une quarantaine d'années, force est de constater que, si notre modèle démocratique est en mouvement constant, il semble, aujourd'hui, à bout de souffle.

Certes, il nous faut protéger ce système qui est en équilibre bien précaire. Mais il nous faut surtout le renouveler, et même le réinventer. Sous cet angle, la société civile, comme l'ensemble des acteurs et des élu·e·s, porte une responsabilité d'action.

Avec les Conseils de développement, le défi que nous relevons, avec ce Livre Blanc sur la place et le rôle de la société civile dans le Grand Est, veut répondre à cette volonté d'action, à cette exigence d'innovation, de gouvernance territoriale partagée, de réflexion et de propositions pour que notre ambition démocratique et républicaine reprenne vigueur.

Cette démarche commune entre le CESER et les Conseils de développement du Grand Est trouve sa source dans une rencontre, à Châlons-en-Champagne, le 18 juin 2015, avant même la fusion régionale.

Ensemble, nous avons souhaité explorer, au moment où les participations citoyennes sont de plus en plus sollicitées dans les discours, les façons dont la société civile peut réinventer sa place et son action, entre une démocratie représentative fragilisée et des citoyen·ne·s pris dans une tourmente de désenchantement.

Notre ambition est fidèle à la démarche d'expérimentation que tentent de faire vivre les Conseils économiques sociaux et environnementaux de chaque région, de même que les Conseils de développement au cœur des territoires.

Dans une forme différente de représentation de la société civile, organisée ou non, mais au plus près de l'action quotidienne, nos instances consultatives sont des outils de notre démocratie et de notre organisation républicaine. Ils sont légitimes et placés à cet endroit précis de l'articulation entre les citoyen·ne·s pris·es dans leurs réalités professionnelles, sociales et environnementales, et l'action publique conduite par les exécutifs territoriaux.

Je remercie ici tous les membres qui, dans les différents groupes de travail, ont contribué, avec force et conviction, à l'élaboration de ce Livre Blanc, à cet apport utile à la protection et au renouvellement de notre organisation républicaine, à cette pierre apportée à l'édifice démocratique et à une mise en œuvre intelligente, renouvelée et, je le souhaite, fédératrice.

Je vous en souhaite une bonne lecture.

Patrick Tassin
Président du CESER du Grand Est

Mot des co-Présidents de la Conférence Régionale des Conseils de développement (CRCD) du Grand Est

Si la démocratie répond à des définitions théoriques, parfois audacieuses, parfois plus convenues, elle ne peut avoir de réalité que si l'idée de participation citoyenne est consubstantielle de la méthode pour faire démocratie.

La démocratie ne se décrète donc pas et elle est encore moins une incantation. Elle se pense, elle se construit, s'entretient et se confronte pour évoluer au fil d'un temps que nous pourrions appeler "projet de société".

Les différentes crises qui frappent l'humanité ici et là, et qui finissent par nous toucher tous autant que nous sommes à l'échelle de nos territoires, amènent nos organisations à se détacher trop facilement de l'essentiel pour ne se concentrer que sur les urgences qui limitent nos capacités singulières d'action, de décision et donc de responsabilité. La mondialisation des systèmes politiques et économiques ne facilite en rien la tâche.

Ainsi, beaucoup constatent une sorte de "mélancolie" démocratique pouvant prendre comme traduction le découragement et le laisser-faire chez certains, la défiance chez d'autres, et l'on voit que des chemins risquent de se dessiner vers la tentation individualiste au fondement de telle ou telle idéologie.

En réponse à la crise économique, à la crise financière, et aux conséquences que sont les crises écologiques et sociales, nous pensons que l'essentiel consiste à reposer ensemble la question du sens.

Tout cela nécessite des approches et des méthodes clairvoyantes, capables de se désolidariser d'enjeux sectoriels, d'intérêts particuliers et de sortir des approches «duelles» compétitives pour aller vers des approches «duales», interactives et collaboratives.

En cela, l'intuition des Conseils de développement de se retrouver au sein d'une conférence Grand Est, avant la nouvelle organisation régionale et afin de croiser les regards d'un nouveau territoire auquel les citoyens n'ont jamais été associés, s'est finalisée par ce travail commun avec le CESER Grand Est.

"Vers de nouvelles formes d'expressions citoyennes" devient ainsi la première pierre d'un édifice collaboratif de long cours.

Le croisement de nos visions, de nos expertises, de nos cultures et de nos méthodologies de travail avec les citoyens pallie le chaînon manquant entre l'expertise classique et la décision publique.

Pour conclure, nous nous associons aux remerciements formulés par le Président Patrick Tassin et saluons l'implication active des facilitatrices et des facilitateurs comme de l'équipe d'animation dans son ensemble, ainsi que notre partenaire Citoyens et Territoires.

Philippe Aubert
Président du Conseil de développement
de l'Agglomération mulhousienne

Dominique Valck
Président du Conseil de développement durable
de la Métropole du Grand Nancy

PRÉAMBULE : INVENTER ET EXPÉRIMENTER EN GRAND EST

Les Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux des anciennes régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ont vécu un processus de fusion en 2016, en lien avec la recomposition régionale issue de la mise en œuvre de la Loi NOTRe. La réforme territoriale a, par ailleurs, entraîné une recomposition des réseaux d'acteurs, un repositionnement des corps intermédiaires dans l'espace régional.

Dans le même temps et en application de la Loi, les Conseils de développement, ancrés dans les territoires infrarégionaux, au plus près des villes et des intercommunalités, sont appelés à se renforcer. Dans le respect de leur singularité et de leur diversité, les Conseils de développement du Grand Est ont ressenti le besoin de construire une vision globale et partagée. Dans cet objectif, nombre d'entre eux se sont organisés en Conférence régionale.

Une démocratie à bout de souffle

Depuis plusieurs années, notre société fait face à des défis grandissants en matière économique, sociale et environnementale. Corrélativement, les citoyen·ne·s expriment une préoccupation de plus en plus forte sur des questions essentielles liées à l'emploi, à l'insécurité, à l'alimentation, à la santé et à l'environnement.

Cette réalité et les résultats parfois peu perceptibles, sinon peu convaincants des politiques publiques, nourrissent une perte de confiance grandissante dans l'action publique et un sentiment d'éloignement entre les "gouvernants" et les "gouvernés" qui touchent toute "la chose publique", en particulier les élu·e·s, mais également les organisations représentatives la société civile organisée.

Ainsi, aujourd'hui, pour tenter de restaurer la confiance dans l'organisation démocratique, les élu·e·s et l'ensemble des acteurs publics ont de plus en plus l'obligation d'informer, de clarifier, de partager et de motiver les prises de décisions, mais aussi de montrer, en toute transparence, les résultats de l'action publique.
La démocratie est plus facile à mettre en œuvre à l'échelle locale qu'aux échelles supérieures, comme les intercommunalités, les régions, les nations ou l'Europe. La réalité est pourtant plus complexe : d'une part, certains maires sont hostiles à ces nouvelles formes de démocratie participative ; d'autre part, on ne peut se satisfaire d'une démocratie cantonnée à l'échelle locale, laissant le champ libre à la technocratie aux échelles supérieures.

À travers la société civile organisée, les citoyen·ne·s doivent pouvoir exprimer leurs avis et participer au débat public à tous les niveaux. C'est le rôle des Conseils de développement et des CESER – respectivement au niveau intercommunal et au niveau régional – mais sans prétendre au monopole de la représentation de la société civile qui est plurielle et pluraliste. Nos instances sont des lieux apaisés pour le permettre.

Place et rôle de la société civile face à ces nouvelles complexités ?

Face à ces réalités, le CESER et la Conférence Régionale des Conseils de Développement (CRCD) du Grand Est ont souhaité poser la question de la gouvernance territoriale et se sont mobilisés dans un élan collaboratif et innovant dont ce Livre Blanc concrétise la première expérimentation.

En effet, depuis la réforme territoriale et ses incidences, qu'en est-il de la place et du rôle de la société civile dans le processus démocratique au sein du Grand Est ? Quel est le niveau et la capacité de participation de la société civile ? Selon quelles modalités peut-elle être plus active, opérante et surtout reconnue comme une force et un levier d'équilibre ?

Un Livre Blanc pour proposer des réponses

Le travail conduit par le CESER et les Conseils de développement, sur environ dix-huit mois, repose sur un processus d'acculturation et d'apprentissage partagé, leur histoire, leurs cultures et leurs fonctionnements se distinguant au quotidien. Il s'agit donc, au travers de cette expérience, de dépasser ces réalités pour avancer et apprendre ensemble. Au-delà de l'élaboration du Livre Blanc, ce processus contributif a permis d'initier une dynamique collective et de jeter les bases d'une culture commune sur les enjeux de la participation citoyenne dans le Grand Est.

Ce document a été pensé comme **un guide support à l'usage de la société civile et des élu·e·s,** permettant de mieux prendre en compte la richesse contributive des citoyen·ne·s déterminés à prendre part à l'action publique. Dans sa dernière partie, il présente dix fiches précisant les conditions et moyens d'accompagner les initiatives des acteurs afin de contribuer au renouveau et à la lisibilité de l'action publique, à la reconnaissance de l'engagement de la société civile et, *in fine*, au renforcement de la démocratie.

Une démarche concrète et opérationnelle

Un premier travail a été engagé, au printemps 2016, pour préciser les ambitions et les modalités de mise en œuvre de la démarche. Ce temps nécessaire de maturation aura aussi permis au CESER et à la CRCD **de mieux se connaître et de converger sur les objectifs.**

Fin 2016, le choix a été fait d'être accompagnés par Hervé Marchal, sociologue, pour la formalisation des attentes et la restitution des réflexions. Il s'est agi aussi de permettre la reconnaissance des regards spécifiques et des projections sur le rôle et la place de la société civile dans le Grand Est. Pour la conduite opérationnelle, le cabinet Collporterre a été associé et a guidé l'animation des temps de partage et la démarche expérimentale de connaissance mutuelle.

Finalement, expérimenter, c'est tester, se tromper, apprendre et réessayer !

Dans la deuxième phase de la démarche, entre janvier et mai 2017, le travail engagé par la soixantaine de membres du CESER et de la CRCD, mobilisés de façon active sur cette question, a été dense : réunions plénières, groupes de travail et plateforme dématérialisée **pour la mise en commun des idées,** des réflexions comme des projets de rédaction, ont été le quotidien et l'ordinaire de ce travail intense et fertile.

Ces premiers mois ont ainsi permis d'explorer les enjeux de la participation citoyenne. Ils ont aussi offert la possibilité aux membres d'imaginer les pistes d'action. Un travail d'échanges, de formalisation et de confrontation s'en est suivi afin d'envisager les cadres d'action les plus pertinents et d'arrêter les orientations principales comme la structuration du Livre Blanc.

Un troisième temps entre juin et octobre 2017 a été consacré à **la rédaction**, à la consolidation et à **la finalisation du Livre Blanc.**

Une dynamique collective féconde

Le cœur de la démarche s'est articulé autour d'un grand nombre de réunions, organisées en groupes de travail thématiques autour des quatre questions suivantes :

- La démocratie participative, une question d'organisation(s) ?
- Les instances participatives, un modèle de démocratie participative ?
- Les instances participatives, remède à la crise démocratique sur les territoires ?
- Les instances participatives, force de proposition ou posture critique ?

Centré sur la mise en partage et en débat des contributions individuelles, ce format a facilité l'appropriation de la démarche par chacun, l'interconnaissance progressive des deux instances et l'acculturation collective aux enjeux de la démocratie participative.

Qui parle

et de quoi parle-t-on ?



1

1 Qui parle et de quoi parle-t-on ?

Le CESER et les Conseils de développement, en tant que structures instituées de la société civile[1], contribuent à animer le débat public et à enrichir la décision politique en accompagnant les élu·e·s, les services et les territoires dans la préparation des décisions et l'évaluation de leur mise en œuvre.

Ce Livre Blanc sur la démocratie participative et le renouveau de l'expression citoyenne, trouve son origine dans le constat commun d'une carence démocratique grandissante de nos sociétés. Il s'agit d'apporter une contribution afin d'éclairer les concepteur·trice·s des politiques publiques, sans pour autant remettre en cause la légitimité des élu·e·s à décider.

Avant de définir plus précisément les contours de cette ambition, il a semblé nécessaire de resituer le rôle que peuvent jouer ces instances dans cette démarche, ainsi que ses limites, mais aussi de redéfinir le cadre démocratique et les conditions dans lesquelles cette mission peut s'exercer.

1.1 Qui parle ?

1 Positionnement actuel des instances CESER et Conseils de développement

Les conditions de mise en place, la composition et les missions des CESER et des Conseils de développement ont été définies par la Loi (notamment Loi NOTRe et la Loi MAPTAM pour les plus récentes) et codifiées dans le Code Général des Collectivités Territoriales. L'ensemble de ces références se trouve en annexe du présent Livre Blanc.

Le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional, seconde assemblée régionale consultative, composée de socioprofessionnels issus de la société civile, et organisée en quatre collèges, est placé auprès du Conseil régional. Il a pour mission de l'informer sur les enjeux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales.

Les Conseils de développement sont mis en place par la Loi, à titre obligatoire par les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que par les Pays et les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Ils sont les témoins de la variété des territoires (urbain/rural, Pays/EPCI/Agglomérations/Métropoles…). En deçà de ce seuil, ils peuvent être institués par délibération de l'EPCI[2].

À noter que la CRCD du Grand Est réunit des Conseils de développement de Pays, PETR, Agglomérations, Communautés urbaines et Métropoles présents dans la région Grand Est.

Ces instances, par essence différentes, sont complémentaires. Le CESER est voué à enrichir le débat au niveau régional, les Conseils de développement, au niveau local. Sur certaines thématiques, leurs visions s'imbriquent et peuvent se conjuguer et se compléter.

Au-delà des réponses à apporter aux consultations et saisines obligatoires, ces deux instances disposent d'un large spectre d'autosaisines, dans tous les domaines intéressant leur territoire : une richesse potentielle de réflexions à partager.

Le CESER et les Conseils de développement initiateurs d'une démarche novatrice

1 Annexe Code Général des Collectivités Territoriales
2 Op. cit.



Comment ces deux instances sont-elles en capacité, sur la base d'un constat partagé, de traduire de manière concrète l'ambition d'une meilleure intégration des citoyen·ne·s dans les processus de construction des politiques publiques ?

La représentation territoriale et les moyens des Conseils de développement

En effet, et malgré les obligations relatives à la loi NOTRe, le taux de couverture des Conseils de développement au sein de la région Grand Est reste faible. Par ailleurs, il convient de souligner l'existence de fortes disparités entre les Conseils de développement ruraux et urbains[3] comme la faiblesse des moyens humains et matériels dont ils peuvent disposer pour exercer leur mission.

Conformément à la loi NOTRe, les EPCI doivent veiller aux conditions de bon exercice de leurs missions, c'est-à-dire mettre à leur disposition les moyens indispensables (locaux, informatique, internet, site web, budget, moyens humains, ingénierie dédiée...).

Pour que le volet administratif et financier des relations entre l'EPCI et son Conseil de développement ne soit pas un frein mais bien une facilité accordée pour mener à bien les missions conférées par la loi et l'EPCI, confiance et responsabilité doivent être au cœur des engagements de chacun. Le règlement intérieur du Conseil de développement peut proposer un pacte de gouvernance permettant de rappeler le rôle et le champ d'action de chacun.

Un dialogue préalable et régulier entre ces partenaires facilite également la transparence des relations. Le rapport d'activité présenté annuellement permet de faire un point sur les travaux rendus, sur les moyens mobilisés et sur ceux qui sont nécessaires pour l'exercice suivant. Dans ces conditions, le Conseil peut effectivement s'administrer librement et en toute autonomie.

La diversité des instances participatives, une richesse

Les instances participatives sont multiples avec des réalités et des modes de fonctionnement divers. Elles ne se limitent pas seulement aux CESER et aux Conseils de développement. Il faut évaluer (et sans doute améliorer) leur utilité et leur efficacité.

Ceci pose notamment la question de la relation aux élu·e·s, aux habitant·e·s mais également aux membres qui les composent : comment partage-t-on les livrables, les productions ?

C'est dans cet esprit que le CESER et les Conseils de développement ont préféré voir, dans leurs différences, une véritable opportunité et, dans leur diversité, une véritable force.

Si l'échelle de leurs réflexions n'est pas la même, elles finissent par se rejoindre au niveau régional. En outre certains sujets, au-delà des compétences comme les mobilités ou encore l'innovation, ne peuvent pas être traités de manière déconnectée des autres territoires.

Par ailleurs, si la culture, le fonctionnement et même la restitution des travaux peuvent grandement différer d'un Conseil de développement à l'autre, il en est de même avec le CESER.

Ce croisement des échelles, des cultures et des regards, enrichi par la dimension transfrontalière, permet non seulement des complémentarités, mais aussi, par les bénéfices de cette culture de l'émergence, de produire idées et solutions aussi inattendues qu'innovantes.

C'est une véritable richesse sur laquelle nos instances ont choisi de capitaliser.

3 En annexe carte au 1er janvier 2017 des EPCI du Grand Est de + de 20 000 hab. devant disposer d'un Conseil de développement.

1.2 De quoi parle-t-on ?

"Démocratie participative ou démocratie ? Est démocratique un État qui ne se propose pas d'éliminer les conflits, mais d'inventer les procédures leur permettant de s'exprimer et de rester négociables. La démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre plus grand de citoyens[4]".

Il convient de discerner les différentes pratiques de démocratie dans lesquelles les citoyen·ne·s sont susceptibles de s'exprimer. Celles que nous avons choisi de définir ci-dessous résultent des réflexions et des choix des quatre groupes de travail impliqués dans la réalisation du Livre Blanc. De fait, cette présentation ne saurait être exhaustive.

1 Différentes formes de démocratie

La démocratie représentative

La démocratie représentative est l'une des formes courantes de la démocratie, dans laquelle les citoyen·ne·s expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentant·e·s élu·e·s à qui ils·elles délèguent leurs pouvoirs. Ses limites peuvent être exprimées, entre autres :

Par la voix de Maurice Blanc, sociologue, qui en formule trois insuffisances majeures[5] :
- l'électeur·rice est considéré comme un consommateur rationnel qui se détermine en fonction du programme des candidat·e·s ;
- les élu·e·s se définissent comme des arbitres qui déterminent le bien commun à l'abri des pressions ;
- la démocratie représentative peut limiter, en soi, la citoyenneté à l'exercice du droit de vote.

Ou par les interrogations du sociologue Loïc Blondiaux[6] :
- la représentation politique se conçoit-elle comme un mal nécessaire, voire un simple impératif technique lié à l'impossibilité de réunir physiquement le peuple ?
- ou comme une forme politique distincte, choisie, afin d'écarter des affaires gouvernementales un peuple jugé incapable au profit d'une "aristocratie démocratique" ?

La démocratie représentative limite donc par essence l'implication active des citoyen·ne·s aux choix et à l'élaboration des politiques publiques.

La démocratie locale

La démocratie locale (référendums d'initiative populaire, conseils de quartier, concertations…) va de pair avec la question de savoir comment articuler le niveau local et le niveau supérieur[7]. Même si elle découle de la loi, elle ne tend pas forcément à reproduire des principes, des méthodes et des pratiques dictés par l'échelle nationale. Elle est considérée et définie comme l'échelle de la proximité. C'est d'ailleurs à ce niveau que la majorité des instances participatives est mise en place par les collectivités locales. Pour autant, la démocratie ne saurait être seulement "locale ou sectorielle[8]".

La démocratie directe

La démocratie directe est l'une des formes premières de la démocratie dans laquelle le peuple exerce directement le pouvoir politique. Son principe laisserait à penser que c'est la forme la plus "démocratique". Or, se focalisant uniquement sur la décision, elle "évacue" les moments d'analyse, de débat, d'arbitrage et donc, de délibération préalable, nécessaires à la prise de décision[9].

Se pose ici la question du risque d'instrumentalisation de la démocratie directe. Le problème réside avant tout dans la manière dont cette relation directe peut être utilisée par les élu·e·s pour justifier d'une prise en compte de l'avis des citoyen·ne·s. À cet égard, pour essentiel que soit l'apport du numérique pour favoriser l'expression citoyenne, son usage exclusif à des fins de relation directe entre les élu·e·s et les citoyen·ne·s ("démocratie du clic"), ne permet généralement pas le débat de fond, ne donne pas une vision globale et reste trop dans l'instantané.

4 Paul Ricoeur, Du texte à l'action. Éditions du Seuil, Collection Esprit 1986.
5 Analyse de Maurice Blanc, professeur émérite de sociologie à l'Université de Strasbourg. Politique de la ville et démocratie locale. In les annales de la recherche urbaine N°68-69, 1995 p. 103.
6 Loïc Blondiaux, Professeur des Universités au Département de science politique de la Sorbonne (Paris I), Chercheur au Centre Européen d'Études Sociologiques et de Science Politique de la Sorbonne (CESSP) et au Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS).
7 François Dietsch, Maître de conférences à l'Université de Metz. "Les finalités de la démocratie participative : quelle complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative ?"
8 Franck Lepage, Les sujets qui fâchent… novembre 2002.
9 Intervention de Luc Carton : Expropriation culturelle, industrialisation et urbanisation (site : http://www.scoplepave.org : coopérative d'éducationpopulaire).



La démocratie participative

"Démocratie participative ou démocratie ?", la question doit être tranchée. Ce qu'on nomme démocratie participative devrait participer naturellement de la démocratie. La démocratie est participative par essence. Parler de démocratie participative, c'est déjà induire dans le discours qu'il existe deux niveaux de démocratie. La démocratie participative où le citoyen va s'exprimer sur des sujets annexes et la démocratie représentative pour la prise de décisions.

Différents chercheurs ont enrichi la réflexion en interrogeant la notion même de démocratie participative.

Ainsi selon Sandrine Rui[10], la démocratie participative peut être définie comme "l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques". Pour cette auteure, "c'est [...] bien la société qui doit devenir participative afin d'encourager la formation d'une citoyenneté active capable d'être mobilisée de façon soutenue dans les processus de gouvernement. La portée éducative de la participation est soulignée par tous les auteurs, estimant que le sentiment d'étrangeté à l'égard des centres de pouvoir en sera réduit et l'intérêt pour les affaires collectives, accru".

Loïc Blondiaux de son côté précise cependant que cette nouvelle approche de la décision publique "commande que chaque décision importante fasse l'objet d'une discussion préalable avec ceux qu'elle affecte". Si, *in fine*, le pouvoir décisionnel reste entre les mains des représentant·e·s élu·e·s, ceux-ci doivent rendre compte de leurs choix.

Selon Maurice Blanc[11], "l'enjeu de la démocratie participative est d'élargir le cercle des participants à l'élaboration (ou la co-construction) de la décision : l'élu ne se prive pas des avis des techniciens et des experts, mais il écoute aussi, et avec autant de confiance, les habitants du quartier qui ont droit à la parole à plusieurs titres : ils et elles y vivent, ce qui leur en donne une connaissance intime et une expertise d'usage ; ils et elles sont directement concernés, car le projet aura un impact direct, positif ou négatif, sur leur vie quotidienne."

Toutefois, Loïc Blondiaux préfère parler de "démocratie délibérative" qui se définit par le fait qu'une décision politique est réellement légitime lorsqu'elle procède de la délibération publique de citoyens égaux.

Le philosophe canadien Larry Gagné[12] précise, de son côté, que "la démocratie délibérative est une théorie politique jouissant d'une forte popularité depuis plusieurs années. Elle a pour but d'élaborer les conditions de la pratique de la démocratie telles que les lois et les décisions produites par la délibération publique seront le plus juste possible pour la collectivité."

10 Sandrine Rui, "Démocratie participative", I. Casillo avec R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveuet, D. Salles (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.

11 Maurice Blanc, "La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique", Pensée plurielle, n°20, 2009. p.25–36. http://www.cairn.info/revue

12 Larry Gagné In la revue Philosophiques Volume 29, Numéro 2, Automne, 2002, p. 327–350.

"Je ne parle pas de démocratie participative, mais de démocratie d'élaboration collective, de construction, d'engagement..."

À l'occasion d'une conférence-débat sur le thème "élus et citoyens, faisons vivre la démocratie", à l'initiative du groupe Pacte civique Aveyron, en septembre 2015, Jo Spiegel, maire de Kingersheim (Haut-Rhin), ardent défenseur d'un renouveau de la démocratie et appelant à "construire autre chose que la démocratie de l'instant", expliquait que "la légitimité d'une décision ne dépend pas de qui la prend, mais du comment on la prend".

En cela, même si Jo Spiegel s'inscrit clairement dans une démarche de démocratie participative, il préfère faire référence à une "démocratie d'élaboration collective, de construction, d'engagement...".

Cette notion de "démocratie-construction", expérimentée dans sa commune de Kingersheim, Jo Spiegel nous en livre un témoignage à travers son livre "Et si on prenait - enfin ! - les électeurs au sérieux" paru en décembre 2016.

Il s'agit de faire en sorte que chacun participe à la vie démocratique, que la vitalité démocratique ne se résume pas au simple fait d'aller voter tous les cinq ou six ans, notamment en donnant "une légitimité à des projets portés par des élus ou des citoyens sous forme de pétition".

Concrètement, la démarche consiste à impliquer un maximum de citoyen·ne·s, en mettant toutes les parties autour de la table pour chaque projet, en donnant d'abord des informations aux participant·e·s avant d'organiser un débat public durable et trouver un consensus dynamique.

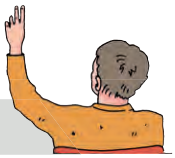
Pour Jo Spiegel, cette démocratie en continu, associant le "potentiel citoyen" des habitant·e·s à la "co-construction" de projets démocratiques, participe à un "ré-enchantement de la démocratie de représentation". De fait, cette forme peut être vue comme le degré le plus "délibératif" de la démocratie participative.

Une gouvernance collégiale et participative ou comment rêver d'une autre politique, l'exemple de la Commune de Saillans en Drôme provençale[13].

Aux fins d'éviter deux dérives possibles du fonctionnement traditionnel d'une mairie que sont, d'une part, l'accaparement du pouvoir par le.la Maire et ses adjoint·e·s et, d'autre part, la faible participation des habitant·e·s sollicités une fois seulement tous les six ans, ces derniers ont décidé, à Saillans, de changer de mode de fonctionnement. Cette nouvelle gouvernance municipale repose sur deux piliers essentiels : la collégialité et la participation des habitant·e·s.
La collégialité mise en œuvre au sein de l'équipe municipale, avec pour objectifs le partage du pouvoir et la prise de décisions collectives, s'est concrétisée, entre autres, par la répartition des compétences entre l'ensemble des élu·e·s, la généralisation du travail en binôme pour un partage des responsabilités et par l'instauration d'un comité de pilotage ouvert au public, en remplacement du conseil des adjoint·e·s, instance principale de travail et de décision.
La participation des habitant·e·s destinée à redonner un contenu concret à la citoyenneté s'exerce au travers de deux instances que sont les commissions participatives thématiques pour la définition des grandes orientations et la hiérarchisation des actions à mettre en œuvre, et les Groupes Action-Projet pour la préparation, le suivi et la mise en œuvre d'une action définie en commission.
La démarche des habitant·e·s et des élu·e·s de Saillans se veut pragmatique, concrète et repose sur "la pratique et le bon sens". Cette démarche procède par apprentissage et par expérimentation au quotidien.
C'est-à-dire se permettre d'essayer, de se tromper et de recommencer, "mais en transparence et en confiance entre élus et habitants". Ainsi, l'organisation de la gouvernance de la commune de Saillans résulte d'une formalisation en cours.

Il conviendrait cependant que les résultats des évaluations menées sur cette expérimentation soient connus et partagés afin d'en tirer les enseignements et d'en dégager les éventuelles bonnes pratiques transférables. D'autant plus que, selon leurs propres analyses, la démarche rencontre quelques difficultés.

13 *Voir site internet Commune de Saillans : http://www.mairiedesaillans26.fr/*



Les nouvelles formes d'expression citoyenne évoquées ici passent nécessairement par les formes de démocratie où les citoyen·ne·s sont impliqués activement : démocratie participative ou délibérative. Cette participation peut s'appliquer à différents stades du processus démocratique et de façon plus ou moins importante.

Au-delà des termes de ce débat, nous avons fait le choix, dans ce Livre Blanc, d'utiliser le vocable communément admis de "démocratie participative"

2 Les différents niveaux de participation

La définition et la mise en œuvre de la démocratie participative s'appuient sur un ensemble de textes fondateurs comme, notamment, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998[14] sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La participation citoyenne est l'expression de la citoyenneté à travers la pratique de trois types de participation : la participation publique, la participation électorale et la participation sociale.

Elle peut recouvrir différentes modalités : une simple information à destination des acteurs locaux ou émises par eux ; une participation active de ces mêmes acteurs (identification des problèmes et des besoins, réalisations des actions, participation dans un processus démocratique).

Elle peut ainsi se décliner en différentes étapes en fonction du degré de participation des citoyen·ne·s : de la simple information et/ou communication, puis consultation, concertation, partenariat et co-construction, jusqu'à la co-décision.

3 Les facteurs de nature à favoriser la participation

Il n'existe pas de modèle de démocratie participative, mais une pluralité de critères permettant d'évaluer le degré de participation et d'identifier dans quelle mesure une société est démocratique.

Les trois piliers nécessaires pour la mise en œuvre d'institutions démocratiques sont :
- la légitimité d'une décision (est-elle concertée, débattue ou discutée ?),
- la prise en compte d'une "intelligence collective",
- la présence de citoyen·ne·s impliqués, actifs et responsables.

L'indice de démocratie créé en 2006 par le groupe de presse britannique "The Economist" évalue le niveau de démocratie de 167 pays répartis en quatre types de régimes : les démocraties, les démocraties imparfaites, les régimes hybrides et enfin les régimes autoritaires. Le calcul de l'indice est basé sur 60 critères regroupés en cinq catégories : le processus électoral, les libertés civiques, le fonctionnement du gouvernement (ou plutôt le fonctionnement de la gouvernance), la participation politique (vie politique et participation aux élections) et la culture politique.
La Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD), dans son vade-mecum de juillet 2016[15], rappelle quelques facteurs de nature à favoriser la participation : dialogue et indépendance, transversalité, lieux d'expertises plurielles, échelles territoriales, bénévolat, moyens d'accompagnement. L'article 88 de la loi NOTRe conforte les principales orientations de ce vade-mecum.

Cette première partie a permis de resituer le cadre réglementaire à partir duquel le CESER et les Conseils de développement exercent leurs missions, d'explorer l'ensemble des "conditions démocratiques" favorables à un développement de l'expression et de la participation citoyennes.

La deuxième partie va permettre, sur cette base, de préciser l'objectif commun qui préside à l'engagement de cette démarche de renouveau démocratique ainsi que les ambitions du Livre Blanc. Il s'agit d'expliciter la méthode de travail originale et expérimentale utilisée pour parvenir à ces objectifs.

14 Par Décret n°2002-1187 du 12/09/2002, la Convention d'Aarhus sur "l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement" a été publiée au JORF n°221 du 21/092002.
15 Voir site internet de la CNCD : www.conseils-de-developpement.fr

Les ambitions du livre blanc et

la méthode de travail



2

2

Les ambitions du livre blanc et la méthode de travail

L'élaboration du Livre Blanc part du constat partagé d'une insatisfaction grandissante de l'évolution du fonctionnement démocratique de nos sociétés. Elle repose sur la volonté de jouer un rôle pour répondre à ce constat et, ainsi, d'être un acteur du débat. Le Livre Blanc a donc vocation à proposer des pistes, non seulement en direction des élu·e·s et des citoyen·ne·s eux-mêmes, mais aussi à réinterroger les pratiques des instances de la société civile. Et ceci en choisissant également une méthode spécifique, originale et expérimentale pour construire de "nouvelles formes d'expressions citoyennes".

2.1 Un objectif commun

"Face au constat d'un système politique à bout de souffle et à l'émergence de nouvelles formes d'implication citoyenne dans la vie publique, il est urgent pour les instances de la société civile organisée d'apporter leur regard sur le rôle qu'elles peuvent et doivent jouer en faveur de la démocratie de demain[16]".

À partir de cet objectif, le CESER et les Conseils de développement ont souhaité travailler ensemble dans leurs spécificités et leurs singularités pour croiser leurs regards et capitaliser sur leurs différences et leurs complémentarités. Ce travail est d'autant plus nécessaire qu'en cette période de recomposition territoriale, les élu·e·s doivent être assurés que de telles instances seront efficaces s'ils les intègrent dans un processus partagé d'intelligence collective au service d'un projet de société et du "Commun".[17]

Ce travail a été engagé avec l'ambition de mieux s'inscrire dans ce processus de démocratie participative et de renforcer, au-delà de l'objectif du Livre Blanc, leur partenariat au bénéfice de la société civile et de tous les acteurs, dans la région Grand Est.

Cette démarche formalise la volonté de peser dans le débat et de contribuer à renouveler les pratiques démocratiques dans une période de crise des valeurs et de défiance face aux politiques : volonté de recréer du dialogue avec les élu·e·s, de se positionner comme relais avec les citoyen·ne·s et de développer une dynamique convergente des instances participatives et de la société civile sur le territoire du Grand Est.

Plutôt que de parler d'instances de démocratie participative, il serait plus judicieux de parler de projets de participation citoyenne. Ainsi, nos instances peuvent être vues comme des passerelles permettant les échanges, le mélange et l'ouverture.

Dès lors, il s'agit de ne pas poser une définition figée de cette participation citoyenne, mais de la considérer comme une visée, un horizon à définir dans ses contours, une construction permanente.

2.2 Les ambitions du Livre Blanc

Compte tenu de leur représentativité, tant sociale que territoriale, et de leur légitimité en tant qu'émanation de la société civile, le CESER et les Conseils de développement souhaitent, à travers le Livre Blanc, s'adresser tant aux élu·e·s qu'aux citoyen·ne·s et formuler des propositions pour créer les conditions favorables au renouveau du dialogue démocratique :

- penser pour aujourd'hui, et surtout pour demain, leur rôle et place dans le Grand Est afin de favoriser l'implication citoyenne ;
- expérimenter, par ce Livre Blanc, un processus participatif susceptible de nourrir d'autres démarches ;
- croiser les expériences pour recueillir la parole des citoyen·ne·s et la relayer auprès des élu·e·s ;
- proposer aux élu·e·s des pistes d'action favorisant la prise en compte de la parole citoyenne ;
- réaffirmer une légitimité définie par la loi et apporter une expertise permettant d'éclairer/orienter les politiques publiques ;
- penser des méthodes concrètes et disposer d'un guide méthodologique pour interroger les pratiques existantes ;

16 Communiqué de presse CESER/CRCD du 17 janvier 2017 en annexe

17 Notion qui repose sur 3 éléments : la formation d'une communauté qui se mobilise autour d'une ressource, une ressource matérielle ou immatérielle gérée dans des logiques de partage, une gouvernance pour protéger, organiser et gérer cette ressource.



- construire des nouvelles formes de relations entre les élu·e·s et les citoyen·ne·s, créer des opportunités d'expressions croisées entre les élu·e·s, le CESER et les Conseils de développement ;
- diffuser le Livre Blanc de façon à irriguer les territoires, dans une démarche de communication partagée pour enrichir la réflexion citoyenne. En cela, le Livre Blanc initie un processus itératif à poursuivre.

Le Livre Blanc, un processus en construction permanente

2.3 Une démarche expérimentale partagée

La première étape a été initiée à l'automne 2016 par l'audition de Claudy Lebreton sur son rapport "Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe" (http://claudy-lebreton.typepad.fr/). Cette audition s'est tenue dans le cadre des travaux du CESER, en présence de représentant·e·s des Conseils de développement. Par la suite, le CESER et les Conseils de développement, après avoir convergé sur les objectifs du Livre Blanc, ont travaillé à la définition d'une démarche et d'une méthode de travail véritablement partagées au sein de nos instances respectives.

Dans cette phase, le choix a été fait d'un accompagnement par le cabinet Collporterre sur le plan méthodologique et par Hervé Marchal, professeur de sociologie à l'Université de Bourgogne, qui apporte son regard propre sur nos travaux.

Une première réunion plénière, le 17 janvier 2017, aura marqué l'engagement du travail d'élaboration du Livre Blanc, selon une démarche expérimentale.

L'histoire du CESER Grand Est est différente de celle des Conseils de développement. Leur culture et fonctionnement se distinguent au quotidien. Il s'agit, au travers de cette expérience, de dépasser ces réalités pour avancer et apprendre à travailler ensemble.

LIRE, DOCUMENTER, PARTAGER

Les participant·e·s à cette démarche de construction collective se sont engagés dans un travail de production de fiches de lecture, de schémas analytiques, de récits d'expériences, d'auditions. Leurs contributions individuelles et collectives ont pris de multiples formes.

DÉBATTRE, HIÉRARCHISER, REFORMULER

Entre janvier et mai 2017, rencontres plénières et ateliers ont permis aux participant·e·s de confronter leurs points de vue sur les enjeux de la participation citoyenne, d'initier une dynamique collective et de construire une culture partagée, de nourrir le Livre Blanc et de définir des pistes d'action pertinentes.

Sur cet objectif, ainsi que mentionné dans le préambule, quatre groupes de travail thématiques ont été constitués autour desquels le cœur de la démarche s'est articulé.

Ces rencontres ont été prolongées par la mise en place des plateformes d'échanges dématérialisées afin de soutenir les interactions. Des facilitatrices et des facilitateurs ont été désignés afin de fluidifier les échanges, de veiller à la prise en compte de toutes les contributions et des ouvertures.

La qualité des travaux d'enquête a aidé à nourrir des débats dynamiques et riches. Rapidement, les réflexions ont dépassé l'étape des constats pour se tourner vers les possibles pour demain.

Capitalisés dans des notes de synthèse, les travaux de chaque groupe ont ensuite été présentés et approfondis collectivement à l'occasion d'une seconde rencontre plénière, le 4 mai 2017 à Mulhouse.

Une soixantaine de membres du CESER Grand Est et des Conseils de développement se sont impliqués dans ce travail partagé.

10 fiches pour contribuer au renouvellement des pratiques

21

VERS DE NOUVELLES FORMES D'EXPRESSIONS CITOYENNES

10 fiches

démocratiques dans le Grand Est



3

3

Dix fiches pour contribuer au renouvellement des pratiques démocratiques dans le Grand Est

Cette partie se compose d'une série de dix fiches développant une réflexion et proposant des pistes d'action concrètes sur chaque thématique abordée. Le CESER et les Conseils de développement y exposent leurs points de vue et la manière dont ils peuvent contribuer au renouvellement des pratiques démocratiques. Des illustrations apportent un éclairage à la réflexion.

In fine, il s'agit de présenter la manière avec laquelle la société civile peut contribuer à l'ambition du Livre Blanc de renouveler les pratiques démocratiques dans le Grand Est.

Cette troisième partie s'organise de la manière suivante :

- les quatre premières fiches se rapportent à l'ambition d'une participation citoyenne efficace pour laquelle il faut favoriser l'expression des citoyen·ne·s, les impliquer à toutes les étapes de la décision, reconnaître l'expertise citoyenne et créer des espaces de dialogue ;

- les quatre suivantes traitent de la nécessaire acculturation de tous les acteurs par leur formation, la capitalisation des initiatives, l'information des citoyen·ne·s et par des règles du jeu connues et partagées ;

- les deux dernières concernent l'évaluation et l'expérimentation.

L'ensemble des fiches peut être lu, soit de manière chronologique, soit de manière indépendante, en fonction de l'intérêt du lecteur·rice pour l'une ou l'autre thématique.

Chaque fiche est structurée de la manière suivante :

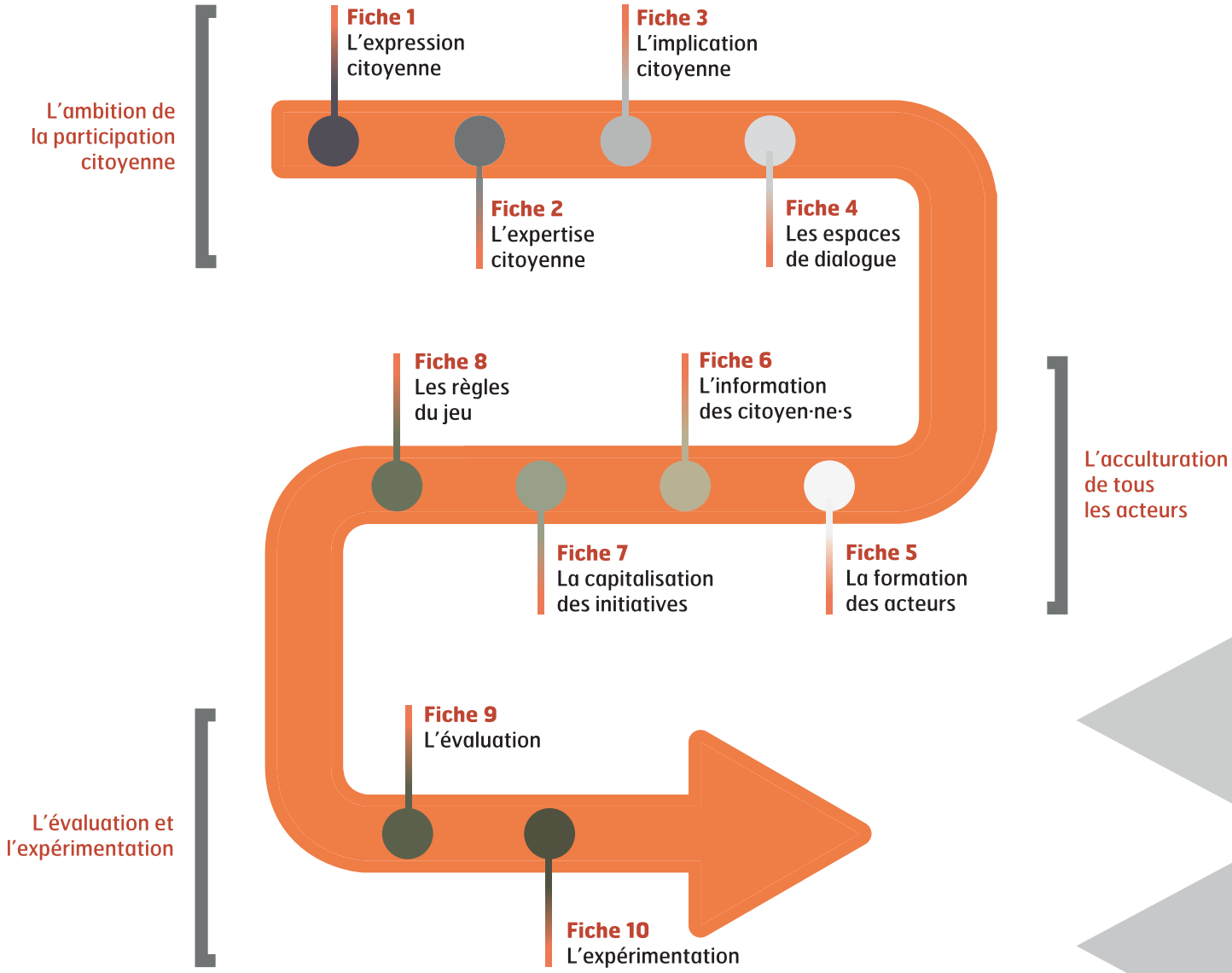
- une introduction présente les objectifs, la problématique, ainsi que les enjeux. Elle est suivie d'un argumentaire et de propositions qui sont développés au sein de deux ou trois items ;

- des pistes d'action sont ensuite proposées. Le CESER et/ou les Conseils de développement, voire d'autres acteurs, peuvent contribuer à leur mise en œuvre ;

- enfin, des expériences démonstratives, non exhaustives, issues du CESER, des Conseils de développement ou d'autres acteurs du Grand Est, sont identifiées pour illustrer chaque thématique traitée et mettre en relief un certain nombre de bonnes pratiques.



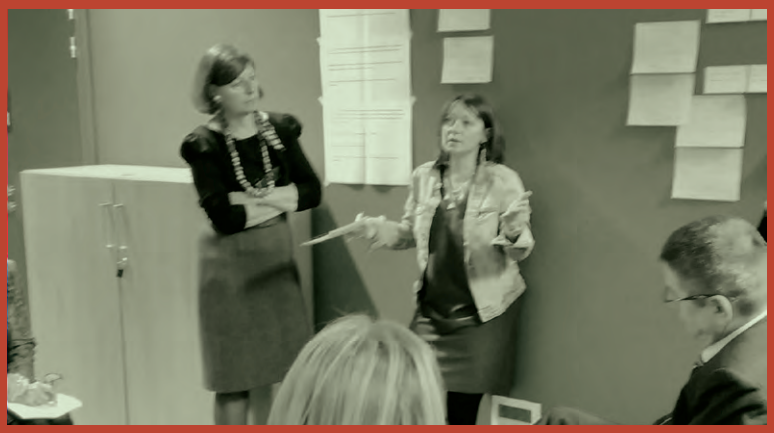
Dix fiches pour être consultables par thématique mais aussi dans le cadre d'une démarche progressive



























NOTES

Favoriser l'expression et la participation citoyennes

L'objectif, ici, est de démontrer que la démocratie participative efficace est celle qui organise un processus combinant la mise en œuvre d'une participation citoyenne ascendante, descendante et transversale.
Ceci s'inscrit dans le cadre de lieux, ou au moyen de dispositifs organisés, permettant une expression contradictoire, un débat. Ensuite doit intervenir la formalisation, par des médiatrices et des médiateurs, d'une solution de compromis ayant des effets directs, concrets et pris en compte dans la décision finale.

Écouter et entendre la parole de chacun

Il s'agit de faire s'exprimer et d'accepter la parole des citoyen·ne·s afin qu'ils·elles se sentent écoutés et le soient réellement, ce qui contribue également à prévenir la défiance, voire le ressentiment. Le défi est de les associer dans leur diversité et leurs composantes démographique, sociologique, générationnelle, culturelle.

Conjuguer au singulier une pluralité de regards

Cette association de divers acteurs assure un croisement des regards, une conjugaison des approches, une complémentarité et une transversalité des expertises : politiques (élu·e·s), institutionnelles (services et administratifs, CESER) ou non (Conseils de développement), "scientifiques et techniciennes" (chercheur·e·s, expert·e·s…) et de pratiques et d'usages (citoyen·ne·s, mouvements spontanés) où chacun est porteur d'une richesse.

Comment impliquer le·la citoyen·ne ?

Il s'agit d'impliquer systématiquement les citoyen·ne·s dans les lieux et/ou les instances de décision aux différentes phases de réalisation d'un projet ou de mise en œuvre d'une politique publique, soit par association à l'initiative de décideurs publics, soit par auto-organisation citoyenne. La finalité est d'élaborer un processus de co-construction démocratique à différentes échelles.

Ceci peut nécessiter d'aller chercher les citoyen·ne·s là où ils sont. Cette rencontre, *in situ*, permet de prendre connaissance de leurs situations, de leur environnement, de leurs conditions de vie. Sur cet objectif, avec des méthodes bien définies, l'outil numérique peut être un apport d'une grande utilité pour faciliter la participation citoyenne.

Il convient également de définir les conditions favorables à l'implication des citoyen·ne·s et, notamment, les initiatives que peuvent envisager le CESER et les Conseils de développement pour agir à leur niveau sur cette implication (par exemple en tant que média et médiateur/animateur).

Ces instances sont tout à fait en mesure d'aller recueillir l'expression citoyenne, formalisée ou non. Elles le font déjà via différentes modalités, leurs propres travaux, et en lien avec les conseils de quartier, les conseils citoyens, les corps intermédiaires… Ce sont autant d'acteurs habitués à la "chose publique" et porteurs d'une culture citoyenne.

LES PISTES D'ACTION

LE CESER ET LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT : ANIMATEURS ET GARANTS DU DÉBAT PUBLIC

Le CESER et les Conseils de développement doivent assurer pleinement un rôle d'animateur ou d'organisateur du débat public, pour les projets de nos territoires et en lien avec les autres acteurs concernés et comme interlocuteurs privilégiés auprès de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)[18] dans le cadre de sa stratégie de régionalisation.

Quelques expériences démonstratives

- **L'agglomération de Mulhouse a mis en place des ateliers projets/groupes transversaux composés d'élu·e·s communautaires, d'élu·e·s municipaux, de membres de l'administration et de membres du Conseil de développement (par exemple, pour le projet de réaménagement du zoo de Mulhouse, la reconversion de sites industriels…)**

- **Le Conseil de développement durable de Metz Métropole, dans le cadre de sa démarche "Comment faire agglomération ?", est allé à la rencontre d'élu·e·s, d'habitant·e·s, dans leurs communes pour recueillir leurs avis sur les freins et les solutions à préconiser pour mieux se constituer en agglomération.**

- **Le Conseil de développement du Pays Terres de Lorraine : expérience TEPOS. Les démarches TEPOS (Territoires à Energie Positive) sont des démarches de développement local qui concernent l'habitat, les transports, l'urbanisme…Elles supposent une large appropriation des questions d'énergie par les citoyen·ne·s, les élu·e·s, et les acteurs socio-économiques. Le Conseil de développement, associé aux élu·e·s, a contribué à la mobilisation citoyenne pour un travail coopératif, dans le cadre de la mise en œuvre du projet.**

- **Le Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg a conçu une enquête citoyenne sur le bien-être sur le territoire transfrontalier afin de partager une définition commune et inviter les décideurs locaux à s'emparer du sujet et œuvrer ensemble pour améliorer leur bien-être. Pour toucher un maximum de citoyen·ne·s, le choix a été fait d'une enquête en ligne, entre le 8 septembre et le 15 octobre 2017. En s'appuyant sur les résultats obtenus, quelques indicateurs de bien-être seront proposés par le Conseil de développement aux élu·e·s, permettant de faire évoluer le regard porté sur l'évaluation des politiques publiques.**

- **Le Conseil de développement de l'Agglomération du Val de Fensch a mis en place un groupe de travail "Bien vieillir en Val de Fensch". Afin de nourrir les réflexions, différents schémas de recueil de la parole ont été expérimentés : réunions des membres du Conseil de développement pour définir la méthode, présentation de celle-ci aux élu·e·s qui ont suggéré la création de référents communaux (un par commune), chargés de faire remonter les bonnes pratiques et de suivre la mise en place des futures décisions. Le travail a été présenté lors d'un colloque réunissant membres de la commission, référent·e·s, acteur·ice·s locaux, départementaux et régionaux (70 personnes) pour dégager un certain nombre de propositions concernant les seniors. Enfin, avec l'Instance régionale d'éducation et de promotion de la santé (IREPS) des rencontres ont été organisées avec différents seniors, isolés ou en groupes pour les interviewer sur leur quotidien, les problèmes rencontrés et les solutions qui pourraient être envisagées pour les résoudre (douze groupes de parole, plus de 100 personnes). Un rapport final a été établi à l'issue de la mise en commun de tous les temps de travail.**

18 La CNDP est le garant obligatoire de la concertation des grands projets. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité chapitre de la participation du public à l'élaboration des grands projets.

Reconnaître et valoriser l'expertise citoyenne

Le·la citoyen·ne doit être reconnu comme un·e interlocuteur·rice ou acteur·rice de la société à part entière, en capacité de participer, dans un processus collectif, aux décisions publiques. Cet objectif nécessite d'aller chercher sa parole et son expertise d'usage pour coproduire avec lui, apporter les réponses appropriées aux besoins qu'il exprime, et donner un avis sur les propositions émises.
Recueillir, valoriser la parole des citoyen·ne·s parmi la diversité des expertises, multiplier les approches, c'est engager une démarche d'intelligence collective qui naît du décloisonnement des savoirs et de la reconnaissance de chacun.

Les citoyen·ne·s, interlocuteur·rice·s ou acteur·rice·s de la société à part entière

Promouvoir l'expertise d'usage

En l'occurrence, c'est ce que recommandait déjà le Conseil de l'Europe en 2001 sur :
- le droit des citoyen·ne·s d'accéder à une information complète sur les questions liées à leur collectivité locale, et de participer aux décisions importantes qui engagent leur avenir ;
- la communication entre les autorités publiques et les citoyen·ne·s ;
- l'incitation des responsables locaux à considérer les attentes des citoyen·ne·s.

Par ailleurs, l'article L5211-10-1 du Code des Collectivités Territoriales consécutif à la Loi NOTRe du 7 août 2015 dispose que "Le Conseil de développement établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale".
Il faut une véritable volonté de l'élu·e de jouer le jeu de la concertation et de la démocratie participative. L'élu·e doit également inciter et encourager ses services à prendre en compte la parole citoyenne et ses diverses formes d'expertise. En effet, les seuls dires d'experts ne sont plus suffisants face à la complexité croissante des sociétés, des perspectives techniques et scientifiques, des mutations socio-économiques. Il est nécessaire d'y adjoindre les connaissances et l'expérience des citoyen·ne·s. Leurs compétences propres, leur expertise d'usage, pragmatique, s'enracinant sur le terrain, permettent de faire remonter les préoccupations concrètes des usagers et d'apporter ainsi une contribution à l'élaboration des décisions.

L'intelligence collective

Cette mobilisation de l'expertise de chacun·e est diversifiée, directe et/ou en réseau. Elle engendre un processus interactif de partage des connaissances et d'expériences, propres à chacun. Il s'agit de valoriser la diversité des connaissances, des compétences, de mobiliser l'intelligence, l'inventivité et la connaissance humaine, d'où qu'elles viennent, et d'organiser cette diversité en un dialogue inventif et productif. Ce processus d'intelligence collective, interactif, constructif, génère des idées nouvelles, source d'innovation et de créativité.

Toutefois, cette capacité collective à produire ne va pas forcément de soi. Elle nécessite une organisation et des règles de fonctionnement méthodiques. Elle implique une ouverture d'esprit, des conditions de dialogue susceptibles de libérer la parole, dans un souci de confiance et de respect mutuels.

L'enjeu du numérique

L'enjeu est, ici, de déterminer quelle pourrait être l'utilisation intelligente du numérique dans l'intérêt de l'usager. Ces dernières années, de nombreuses actions ont été engagées par les instances nationales et européennes sur l'usage du numérique et son impact sur notre vie. La question est importante car, d'ici une décennie, on s'attend à une explosion du nombre d'objets connectés. Le numérique est présenté aujourd'hui comme un outil incontournable pour le développement urbain, l'aménagement des espaces, le bien-être des habitant·e·s et l'optimisation de l'action publique.
Pour pallier la distance géographique, sociale, voire culturelle, ou par commodité pour recueillir la parole citoyenne, les responsables publics (ou d'autres) recourent à l'outil numérique. Si cet emploi peut, dans certains cas, présenter un intérêt, il convient néanmoins d'en mesurer les limites, notamment quant à son utilisation pour justifier d'une prise en compte de l'avis des citoyen·ne·s.
En effet, cette relation directe, instantanée, mais non physique, ne permet pas le débat de fond, ne donne pas

une vision globale et se prive d'une ingénierie d'intelligence collective. Or, le croisement des regards permet la co-construction d'une pensée argumentée et partagée. De plus, la parole qui circule au sein d'un groupe permet "naturellement" une certaine régulation des expressions les plus extrêmes et évite ainsi le phénomène de "défouloir" parfois constaté sur les réseaux sociaux. On peut cependant trouver une forme de complémentarité entre une expression individuelle et une forme collective de participation, à condition que l'expression individuelle soit ensuite traitée et analysée, en prenant en compte la diversité des points de vue.

Il est important de souligner aussi que l'usage du numérique suppose son accessibilité. Ceci a récemment été rappelé dans diverses contributions du CESER et de Conseils de développement. Ainsi, dans son avis de juin 2017[19], le CESER identifie deux grands types de fractures. La première concerne les infrastructures et, la seconde, les usages. Des politiques publiques ont été mises en œuvre afin de permettre un accès au Très Haut Débit (THD) pour le plus grand nombre dans tous les territoires. En revanche, peu d'acteurs s'impliquent pour réduire la seconde fracture qui concerne les différents usages des outils numériques, notamment via la formation, en particulier des citoyen·ne·s.

LES PISTES D'ACTION

Développer des initiatives, des expérimentations pour que les citoyen·ne·s puissent disposer de réelles possibilités et marges de manœuvre pour améliorer l'action publique, ce qui revient à impliquer les instances participatives bien en amont des réflexions pour la conception de projet.

Permettre la reconnaissance et la valorisation de l'expertise citoyenne passe donc nécessairement, non seulement par l'accès au numérique via les réseaux, mais aussi par l'appropriation des services numériques par l'ensemble de la population. À cet égard, il semble essentiel qu'une réflexion soit menée afin de déterminer les outils et services du numérique les plus pertinents pour favoriser l'implication citoyenne dans la décision publique.

Quelques expériences démonstratives

POUR RECONNAÎTRE L'EXPERTISE CITOYENNE DES INSTANCES PARTICIPATIVES

- **Les principes généraux d'organisation et de fonctionnement du Conseil de développement durable de Metz Métropole (établis en mai 2015) stipulent, concernant les relations entre la Communauté d'Agglomération et le Conseil de développement, que "l'objectif est de créer un lien fort d'échanges avec les élus communautaires, en aval de la contribution des membres du Conseil de développement, en cours de réflexion et en amont de la restitution des travaux". Il est précisé que "à l'issue de chaque rapport remis par le Conseil de développement, un retour formalisé de Metz Métropole" est effectué.**
- **Dans le règlement intérieur de la Métropole du Grand Nancy (article 14), les membres du Conseil de développement durable peuvent être amenés à présenter un avis ou une contribution sur un domaine en lien avec l'ordre du jour du conseil métropolitain. À chaque fois que le Conseil de développement formule un avis écrit en lien avec une délibération, celui-ci sera communiqué aux conseiller-ère-s métropolitains, en annexe à la délibération correspondante.**

POUR RECONNAÎTRE L'EXPERTISE CITOYENNE

- **À l'occasion de la COP21, le CESER de Champagne-Ardenne et ERDF[20] en Champagne-Ardenne, ont mis en place un forum en ligne, entre le 9 et 30 novembre 2015. Celui-ci a été ouvert au grand public afin de sensibiliser et, surtout, d'échanger sur les sujets relatifs aux changements climatiques. Ce forum n'était pas une fin en soi : il s'est conclu par des ateliers en présentiel sur les différents thèmes traités.**
- **"Pour une utilisation intelligente du numérique, dans l'intérêt de l'usager". Partant du constat de la grande diversité d'usages et d'usagers et de la présence persistante de zones de fractures malgré l'énorme potentiel ouvert par le numérique, le Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg, dans sa contribution rendue en 2016, a notamment souhaité attirer l'attention sur l'accès inégal au numérique, l'impact de ce dernier sur l'emploi et la nécessité d'une éducation. Plusieurs pistes d'amélioration ont été proposées et certaines déjà ouvertes dans le cadre du suivi des contributions effectué avec les élu·e·s et les services de la métropole[21].**
- **"L'Humanisme numérique, vers un nouvel éveil de l'humain au monde", contribution du Conseil de développement durable du Grand Nancy qui interroge au préalable sur la place de l'humain dans nos sociétés modernes dont le fonctionnement repose désormais beaucoup sur les outils numériques. Les pistes de réponses se fondent sur le maintien d'un niveau de conscience, d'information et d'intervention suffisant des femmes et des hommes sur leur vie au quotidien et leur destin[22].**
- **Le Conseil de développement de l'Agglomération du Val de Fensch a mis en place un groupe de travail "Le pouvoir d'agir des 16/25 ans dans le Val de Fensch". Ce travail s'est engagé à partir du constat qu'il était impossible de réfléchir sur ce sujet en se mettant à la place des jeunes. Il semblait par ailleurs nécessaire de passer d'une politique jugée trop descendante à une politique co-construite avec les jeunes. Il fallait donc les impliquer au maximum pour leur permettre de passer de l'idée à l'action, de se confronter à la réalité, de prendre leurs responsabilités et d'agir avec et pour les autres. Ce processus a impliqué le Conseil de développement, les parents, les associations, les équipes éducatives, les élus... et a nécessité un accompagnement pour les informer, les orienter, les soutenir, les rassurer, les valoriser. Un premier film de recueil de parole a été co-réalisé avec des jeunes rencontrés à la sortie du lycée, dans des associations, sur la place publique. Un collectif de jeunes prêts à co-organiser va être mis en place, avec l'appui des acteurs locaux, ainsi qu'un "événement jeunesse" à l'occasion duquel les jeunes rencontreront différents types de public et en particulier des élu·e·s pour leur faire part de façon ludique de leurs idées, inspirations, inquiétudes...**

19 CESER Grand Est : "Entre transition numérique et fracture territoriale, quelle équité numérique pour le territoire ?" juin 2017
20 ERDF (Électricité Réseau Distribution France) aujourd'hui ENEDIS
21 www.strasbourg.eu/conseil-developpement (rubrique: documents utiles)
22 http://conseildedeveloppementdurable.grand-nancy.org/contributions/

Impliquer les citoyen·ne·s à toutes les étapes de la décision

La participation effective des citoyen·ne·s doit pouvoir intervenir dès l'amont de la conception des politiques publiques afin de faire émerger des solutions innovantes tout en offrant la possibilité d'en accompagner la mise en œuvre. Pour cela, il est nécessaire de se donner suffisamment de temps pour que la consultation et la participation soient effectives.
En effet, les citoyen·ne·s aspirent à une plus grande écoute et expriment le souhait de voir leur avis davantage pris en compte. Cela traduit une réelle appétence pour la participation aux décisions publiques, pour peu que les conditions de cette participation soient, en partie, repensées.

Une philosophie de l'émergence

Le temps du politique doit intégrer le temps du citoyen

La démocratie a besoin de plusieurs échelons de discussion : la discussion sur la place publique, le forum ou l'agora, se caractérisent principalement par le fait que tout le monde peut prendre la parole. Ainsi se dessine une philosophie de l'émergence qui passe par un élargissement de la base démocratique, ou plus exactement un retour à cette base.

- **À un premier niveau**, le but d'une philosophie de l'émergence est de susciter et d'organiser un dialogue plus direct entre les acteurs sociaux et les responsables politiques, ce que Paul Ricœur a appelé une sorte de "négociation permanente des buts"[23]. Celle-ci s'attache prioritairement à rendre les citoyen·ne·s conscients qu'ils sont responsables de la vitalité et de la qualité du débat démocratique qui ne doit pas être confisqué exclusivement par quelques·un·e·s ou par des expert·e·s. Cela suppose préalablement un degré élevé d'information.
- **Un deuxième niveau** est celui "d'un comité" (par exemple le CESER et les Conseils de développement) qui se caractérise par les compétences de ceux qui le composent. Tout le monde n'y participe pas, c'est une réduction du premier niveau, mais rien n'empêche de revenir à la consultation du plus grand nombre.
- **Le troisième niveau**, décisionnel, est celui des responsables et des élu·e·s. Une philosophie de l'émergence implique que les décisions soient éclairées par les deux premiers niveaux. Dans ce cadre, le concept d'émergence permet le dépassement du paradigme classique qui relève de l'antique utopie platonicienne du "prince conseillé par le philosophe". En réalité, il s'agit d'une limitation du rôle des différentes instances citoyennes à celui de conseiller du politique. "L'autrement", développé par le sociologue Pierre Bourdieu sur le concept de l'émergence, implique que les instances citoyennes soient aussi les conseillères du public.

Modalités d'implication des citoyen·ne·s dans le processus de décision

Le processus de mise en œuvre des politiques publiques, élaboré de manière unilatérale et descendante par les élu·e·s, a pour conséquence de laisser une impression d'inutilité aux citoyen·ne·s. Cependant, l'attitude des citoyen·ne·s évolue avec une volonté affirmée de faire entendre leur point de vue et de participer à la prise de décision.

Un des principaux obstacles au développement de la démocratie participative est la crainte des élu·e·s d'être dépossédés de leur pouvoir de décision par les citoyen·ne·s. La mise en œuvre d'une réelle participation citoyenne contribue à renforcer la crédibilité du processus et la légitimité des décisions.

Aujourd'hui, la légitimité d'une décision est établie par le fait qu'elle soit concertée, débattue ou discutée par l'ensemble de ceux qu'elle concerne et non par le fait qu'elle soit prise par une autorité élue.
Il convient donc de permettre aux citoyen·ne·s d'être pleinement associés, dès la phase amont de définition d'un projet ou d'une politique publique, afin de :

- débattre de son opportunité et/ou de sa pertinence,
- déterminer conjointement son champ, ses objectifs, ses modalités de réalisation, de participation et d'évaluation.

Une démocratie repose sur des citoyen·ne·s actifs et responsables et non sur des citoyen·ne·s consommateurs ou passifs à l'égard des politiques qui les concernent.

Mieux impliquer les citoyen·ne·s nécessite de les associer à la définition et à la mise en œuvre des projets en veillant à la participation effective des différents acteurs concernés, à leurs interrelations, en respectant des règles et des modalités de participation. Le CESER et les Conseils de développement sont compétents pour assurer ce rôle (point développé dans la fiche n°6 "Éclairer et informer les citoyen·ne·s sur les projets et décisions").

23 Paul Ricœur, entretien avec Éric Plouvier, publié sous le titre : "Paul Ricoeur. Agir, dit-il" dans la revue "Politis" du 7 octobre 1988. Philosophie, éthique et politique. Entretiens et dialogues. Édition du Seuil, avril 2017. Collection La couleur des idées.

Le temps de l'élu·e n'est pas celui des citoyen·ne·s

Pour Jo Spiegel, maire de Kingersheim, dans le Haut-Rhin, le temps de la participation doit être celui de la société, pas celui d'un mandat. Il faut parfois accepter de prendre du temps, le temps de la concertation, le temps d'allers-retours dans la construction de la décision.

Un projet de société se construit sur le long terme grâce à une vision et une ambition impulsées par les représentant·e·s élus des citoyen·ne·s. La légitimité du pouvoir de décision des élu·e·s n'est pas remise en cause dans ce Livre Blanc. Cette légitimité démocratique émane du processus électoral par lequel les électeurs délèguent leur pouvoir d'exécution. Comme le rappelle Pierre Rosanvallon, "La démocratie doit aussi se définir comme une façon permanente de négocier, discuter et argumenter avec la société" (extrait d'une interview donnée au journal Le Bien Public le 04 janvier 2014).

Si, *in fine*, la décision appartient aux élu·e·s, il est impératif que les citoyen·ne·s et les parties prenantes aient le sentiment que la participation et la concertation seront effectives. "On observe souvent une opposition entre d'une part, des élus inquiets de voir se réduire leur capacité de décision et d'action, et d'autre part, des citoyens ou des instances participatives qui ont le sentiment que tout est décidé à l'avance. Le chemin du décideur doit croiser celui du citoyen."[24]

Enfin, le temps d'un mandat ne permet pas toujours de réaliser un projet au long cours. La difficulté des décideur·e·s réside dans la nécessité de se projeter dans un avenir qui dépasse éventuellement le temps de leurs prérogatives, tout en n'obérant, ni le pouvoir de décision, ni les marges d'intervention des élu·e·s qui leur succéderont.

LES PISTES D'ACTION

Expérimenter la mise en œuvre d'un processus, sur un projet d'une collectivité, intégrant les citoyen·ne·s à toutes les étapes, de l'amont à la réalisation, et dont le CESER et/ou des Conseils de développement seraient les garants et les facilitateurs.

Permettre systématiquement, aux citoyen·ne·s ou groupes de citoyen·ne·s, d'obtenir un retour sur les suites données aux propositions faites ou discutées.

Quelques expériences démonstratives

- **À la Ville de Mulhouse, la commission des finances est ouverte aux mulhousien·ne·s qui en ont manifesté l'intérêt. L'objectif est d'offrir, aux citoyen·ne·s, l'occasion de mieux cerner les enjeux des finances publiques, une visibilité sur des indicateurs financiers et, plus globalement, de comprendre les mécanismes financiers d'une collectivité (budget primitif, dette, compte administratif…)[25].**

- **Méthode SPIRAL (Societal Progress Indicators for the Progress of All). La démarche a été mise au point au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre de son plan de cohésion sociale. Elle vise à mobiliser les acteurs d'un espace donné afin d'obtenir des indicateurs de bien-être et de mal-être, puis à les associer à la démarche qui améliorerait le bien-être de tous. Ses outils ? Des formats de réunions de travail favorisant la créativité et la participation, des animations, et la mise en place des bases d'une gouvernance partagée. Ainsi le travail d'un petit groupe peut-il entraîner des changements plus heureux pour tous, dans un mouvement de spirale.**

- **Le Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy dispose d'un Cloud Collège permettant de faire appel ponctuellement à l'expertise, l'expérience ou le regard de toute personne utile à ses travaux. Un membre de ce Collège peut être un simple témoin auditionné, initiateur de méthodologie ou encore pilote/animateur·rice de travaux complexes auprès du président.**

- **Le Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg est composé de 114 membres désignés pour un mandat de trois ans renouvelable : 57 habitant·e·s de l'Eurométropole, 40 personnes ressources, 17 représentant·e·s d'institutions allemandes, transfrontalières et/ou européennes. Une singularité de cette composition réside ainsi dans la place explicite qui est faite à une représentation des habitant·e·s parmi ceux qui font acte de candidature, dans le respect de différents critères (âge, parité, profession, commune…). L'autre spécificité, partagée avec le Conseil de développement de Saint Louis et des Trois Frontières et le Conseil de développement de la Métropole Européenne de Lille, est la prise en compte de la dimension transfrontalière.**

- **Le Conseil de développement du Territoire de Châlons-en-Champagne comporte deux collèges. Le premier réunit les 2/3 de ses membres et se compose de citoyen·ne·s souhaitant contribuer à la vie du territoire et à ses réflexions, le second, les personnes morales. Il recherche une répartition territoriale et, dans la mesure du possible, la parité femmes-hommes et la mixité sociale et générationnelle. À défaut d'être paritaires dans leur composition, les commissions disposent d'une co-présidence paritaire.**

24 "Remettre le citoyen au cœur de la décision publique". Enquête TNS Sofres/CNDP par Christian Leyrit, actuel Président de la Commission Nationale du Débat Public.

25 L'ensemble des présentations sont consultables sur le site www.mulhousecestvous.fr

Aménager des lieux et formes du dialogue démocratique

Le CESER et les Conseils de développement doivent veiller à l'instauration d'espaces publics d'expression citoyenne, à même de favoriser la délibération publique, contradictoire, autour de politiques en cours d'élaboration, en y associant l'ensemble des acteurs concernés (citoyen·ne·s, élu·e·s, technicien·ne·s…).

L'implication citoyenne suppose la création d'espaces de dialogue et de débat. Ces lieux sont d'autant plus importants que l'implication citoyenne a besoin d'espaces apaisés échappant aux différents intérêts et pressions.

Aménager des espaces de dialogue

Le CESER et les Conseils de développement ont de nombreux sujets de réflexions et des saisines propres à leur organisation qui sont, entre autres, liés à la spécificité de leur territoire ou à différentes échelles de territoire. Aussi, les possibilités de coopération peuvent être multiples en fonction de l'échelle territoriale ou du sujet choisi (du projet concret à la stratégie de développement en passant par les sujets sociétaux).

Se rencontrer pour s'apprivoiser, se voir pour s'organiser

Développer des synergies entre le CESER et les Conseils de développement suppose de mettre en place de nouvelles formes de travail, de collaborations entre nos structures dont le rapport aux citoyen·ne·s n'est pas de même nature.

Il conviendrait de développer des lieux et des temps de réflexion partagée réguliers, entre le CESER et les Conseils de développement, sur des sujets à traiter en collaboration, avec les modalités de validation de chaque instance et en suscitant conjointement la participation citoyenne à ces espaces communs de travail.

Contribuer à une coordination des différents acteurs et formes de la démocratie participative

Contrairement aux apparences, les citoyen·ne·s revendiquent une implication politique, mais dans un autre cadre que ce qui existe actuellement. Par exemple, les réunions publiques ne suffisent plus à cette aspiration tant dans leur objet, dans leur finalité, que dans leur format.

Le rôle du CESER et des Conseils de développement serait d'une part, d'offrir, d'organiser un espace de débat en étant garant d'une certaine indépendance et d'autre part, d'être le relais des préoccupations des citoyen·ne·s vis-à-vis des élu·e·s.

Nos structures doivent être attractives pour les citoyen·ne·s. Comment créer cette attractivité tout en évitant d'apparaître comme une strate administrative supplémentaire ? Il nous faut apparaître comme le média, le rouage indispensable pour, d'une part, parvenir à une meilleure et une plus grande implication du citoyen dans les processus de décision et d'autre part, réintroduire nos institutions dans ce processus pour éviter que les citoyen·ne·s ne se "perdent" dans une démocratie directe.

Ainsi, nous replacerons le rôle de la société civile organisée dans sa fonction principale qui est d'être un média, un relais, entre la récolte des expressions et sa transformation nécessaire pour la construction des politiques publiques.

Les CESER et Conseils de développement ne peuvent réfléchir et agir sans tenir compte des autres instances de démocratie locale comme les conseils de quartier, les conseils de jeunes, etc. Certaines de ces instances fonctionnent selon des modes moins institutionnels mais il convient de recueillir la parole de toutes les formes de représentation de la société civile.

LES PISTES D'ACTION

Rapprocher les politiques de communication des deux instances pour relayer les travaux des CESER et des Conseils de développement, diffuser les analyses et travaux menés, et travailler à rapprocher nos savoirs et savoir-faire. L'impact des messages des CESER et des Conseils de développement sera d'autant plus efficace s'ils sont portés conjointement.

CESER et Conseils de développement peuvent prétendre être de véritables maillons de la formation citoyenne, en tant qu'espaces de réflexion, de contribution, d'invention, de lien et de cohésion sociale. Jürgen Habermas : "Le concept de démocratie fondé sur la théorie de la discussion suppose l'image d'une société décentrée qui crée toutefois, au moyen de l'espace public politique, une arène spécialement chargée de percevoir, d'identifier et de traiter les problèmes intéressant la société dans son ensemble."[26]

Quelques expériences démonstratives

Strasbourg : du lien social au sommet citoyen. Qu'elles travaillent sur des questions stratégiques ou abordent plutôt la vie quotidienne des habitant·e·s d'un territoire, les instances de démocratie participative de l'Eurométropole (Conseil de développement) et de la Ville de Strasbourg (conseils de quartier, conseil des résidents étrangers, conseils citoyens, conseil des jeunes) ont vu leurs réflexions converger sur la question du lien social.

Par ailleurs, la Ville de Strasbourg a proposé, au printemps 2017, aux strasbourgeois·e·s de co-construire un **"Pacte de la démocratie locale"**, document qui formalisera le futur fonctionnement de la démocratie locale à Strasbourg, afin d'améliorer et d'amplifier les dynamiques en cours et également de travailler sur de nouveaux sujets. Dans ce cadre un atelier consacré au "Vivre ensemble" a été animé par des membres du Conseil de développement : d'autres citoyen·ne·s, sans engagement particulier dans des instances de démocratie participatives, s'y sont également investis.

Autre exemple intéressant : sur la base du concept d'IBA (Internationale Bauausstellung) un groupe technique transversal a été constitué. Piloté par l'ADEUS (Agence de Développement et d'Urbanisme de Strasbourg), ce groupe a travaillé sur le réaménagement des territoires autour de l'autoroute. Il a intégré, aux côtés de technicien·ne·s des collectivités locales et de représentant·e·s d'associations, des membres du Conseil de développement. L'objectif est de trouver des convergences dans le respect des opinions exprimées. Les principales orientations ont été proposées, fin 2017, pour permettre en deuxième année d'en vérifier la faisabilité et, en 2020, de faire des choix après une phase de concertation.

Les "Agoras CESER Grand Est" : les Agoras sont l'occasion de proposer aux conseiller·ère·s, aux partenaires économiques et sociaux, ainsi qu'à l'ensemble de la société civile, un dialogue avec plusieurs intervenant·e·s sur les réflexions en cours au sein de l'assemblée ou sur l'actualité. Ce sont des espaces d'échange à l'intérieur desquels les idées s'entrechoquent, se télescopent et apportent une ouverture sur l'avenir.

Dans le cadre de ces Agoras, le CESER Grand Est a organisé, en mai 2017, au Centre Pompidou-Metz, un débat sur le thème : "Les habitants et la culture : consommateurs ou citoyens ?". Sur le constat de la nécessité d'un renforcement de la démocratie participative et d'un développement des usages du numérique, le débat a pu conclure que l'action publique de la culture, par le soutien à la création et au patrimoine, trouve une nouvelle légitimité par la participation active de tous les citoyen·ne·s.

Avec l'appui de Patrick Viveret, le Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy a mis en place une **"Manufacture du désaccord"**. Ce processus consiste à engager une démarche de dialogue constructif pour faire émerger les signaux faibles, enrichir la problématique, sortir des postulats et des postures.

26 Jürgen Habermas, Droit et démocratie. Entre faits et normes. Collection NRF Essais, Gallimard, 1997. p 326

Former les acteurs à la pratique participative

L'objectif est d'identifier les enjeux et finalités de la formation des acteurs à la pratique participative. Pour favoriser la participation, il est possible d'agir à deux niveaux : celui, évoqué dans la fiche précédente, des lieux, des structures et dispositifs permettant de développer le dialogue démocratique et, dans celle-ci, celui des acteurs : les citoyen·ne·s, les élu·e·s et technicien·ne·s des administrations et collectivités concernées, les acteurs institutionnels impliqués, ainsi que les membres du CESER et des Conseils de développement.

La formation de l'ensemble des acteurs permet une compréhension effective de la participation, une amélioration du processus de décision par la prise en compte d'une "intelligence collective" et la présence de citoyen·ne·s impliqués, actifs et responsables. Elle permet également de renforcer la légitimité d'une décision parce qu'elle aura été concertée, débattue et discutée.

Avant de prétendre coproduire, il convient donc d'être formé, d'acquérir de la connaissance pour agir démocratiquement au sein d'un groupe, dans le cadre de débats contradictoires. Il s'agit, avant tout, d'assurer une qualité démocratique qui donne envie de s'impliquer, dans un temps long, dans une démarche de construction.

Répondre au désir d'une citoyenneté active : former, donner le pouvoir d'agir

Se former pour fabriquer du Commun

Les démarches participatives constituent aujourd'hui une dimension incontournable de l'action publique. De plus en plus d'acteurs (élu·e·s, responsables associatifs…) issus d'univers professionnels variés (vie des quartiers, aménagement urbain, développement durable, transports…) ont désormais la responsabilité de conduire et d'animer ces démarches.

À cette fin, il s'agit concrètement de former à l'esprit critique des acteurs capables de concevoir, d'animer, et de s'impliquer dans des démarches participatives, de les mettre en œuvre de manière autonome, efficace et de les évaluer de façon pertinente. Ainsi, la connaissance de la diversité des pratiques et méthodes participatives permettra d'analyser les forces et les faiblesses, d'ajuster les démarches aux configurations territoriales, aux projets et à la diversité des intervenant·e·s, et de contribuer à enrichir les débats.

Former les acteurs doit également permettre d'apporter une réponse à un désir de citoyenneté, de participation, en donnant du "pouvoir d'agir" aux citoyen·ne·s, tout en formant l'ensemble des acteurs concernés à une culture partagée de la concertation.

Dans ce cadre il est important également de comprendre les modes de vie, les évolutions sociétales, les rapports à soi, aux autres et au monde des nouvelles générations, pour susciter engagements et vocations à tous les âges. De ce point de vue, une concertation effective suppose des temps d'échanges partagés, de formation et des approches intergénérationnelles.

Le choix de sujets ou thématiques prenant en compte la diversité des préoccupations constitue par ailleurs un facteur supplémentaire d'adhésion et donc de réussite du processus.

Qui former et comment former ?

Se former et former aux méthodes participatives, c'est donc construire ensemble, en particulier avec les élu·e·s mais aussi avec les technicien·ne·s, une culture partagée de la concertation et du dialogue.

Dans cette perspective, il est essentiel de donner aux citoyen·ne·s les possibilités d'accéder à l'information, d'intégrer des compétences pour comprendre le cadre d'action des élu·e·s, mais aussi de faire valoir leur propre analyse d'un projet ou d'une décision. De ce point de vue, il est nécessaire de conforter et consolider l'expertise d'usage citoyenne.

Il convient par ailleurs de leur permettre d'être acteurs de cette intégration pour favoriser leur autonomie et leur capacité à s'organiser, à prendre des initiatives, participer à la décision, voire co-construire et, enfin, participer à l'évaluation des décisions prises et mises en œuvre.

Ces processus nécessitent la mise en place de fonds d'interpellation, de budgets participatifs, afin que les citoyen·ne·s et les associations disposent des moyens de leurs actions, et/ou de jurys et conférences citoyennes pour enrichir les débats.

Les contenus de la formation restent à construire afin d'identifier les objectifs, les différentes cibles (citoyen·ne·s, élu·e·s, services, membres des instances...), les sujets, le contexte et les moyens, le niveau d'instance, le niveau d'intervention selon que l'on se situe au stade de l'information, de la consultation, de la concertation ou de la co-construction.

LES PISTES D'ACTION

- amplifier les pratiques de participation dans les milieux scolaires, dès le plus jeune âge, dans le cadre des conseils de la vie scolaire, des conseils de la vie lycéenne, ..., en organisant des débats collectifs sur des sujets actuels de société qui "parlent aux plus jeunes" ;
- proposer qu'un budget spécifique soit alloué par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour la formation à l'exercice démocratique afin de promouvoir la pratique de la démocratie participative ;
- mettre en œuvre un plan régional de formation par l'intermédiaire du CESER et des Conseils de développement. Ces instances peuvent être identifiées comme des catalyseurs de formation, des lieux d'éducation à la citoyenneté, d'information et de formation sur des sujets préalablement identifiés ;
- sensibiliser les "chef·fe·s de projet, animateur·rice·s" à tenir compte de multiples avis, à l'animation de groupes (ateliers en petit nombre par exemple) et penser à des évènements communs où élu·e·s d'un territoire, acteurs et citoyen·ne·s (associatifs ou non) travaillent ensemble ;
- imaginer un droit participatif pour toutes et tous et notamment les actif·ve·s, les jeunes parents, les citoyen·ne·s les plus éloignés du débat participatif... ;
- soutenir, particulièrement sur ce sujet, le rôle de l'éducation populaire.

Quelques expériences démonstratives

- Le Conseil de la Vie étudiante de la Métropole du Grand Nancy est une instance de concertation mise en place en 2009. C'est un lieu de dialogue et de co-construction. Le but est de recueillir les avis des étudiant·e·s et d'élaborer, avec les élu·e·s et les services du Grand Nancy, des solutions et projets visant à renforcer l'attractivité de l'offre d'enseignement supérieur du territoire par l'amélioration des conditions de vie des étudiant·e·s. Il est composé notamment, d'étudiant·e·s, d'associations étudiantes et de personnels des établissements d'enseignement supérieur.
- Le Conseil de développement de l'Agglomération mulhousienne a mis en place une formation pour ses membres. Dans un premier temps à destination des animatrices et des animateurs des groupes de travail, dans un deuxième temps à l'ensemble des membres pour "un parcours d'initiation pour citoyen·ne·s engagés" fondé sur la motivation, l'écoute, l'expression en public, la gestion des conflits, la vie de groupe. Par ailleurs le Conseil de développement de l'Agglomération mulhousienne a initié une sensibilisation des lycéen·ne·s à la démocratie participative et à la citoyenneté, en collaborant avec des professionnels du spectacle pour monter un théâtre forum avec les jeunes de quatre lycées et leurs enseignant·e·s. Une démarche similaire est menée par d'autres Conseils de développement.

Éclairer et informer les citoyen·ne·s sur les projets et les décisions

Les citoyen·ne·s, de plus en plus informés et connectés, aspirent à prendre part aux décisions qui les concernent. Cette exigence de transparence et de participation citoyenne à la vie de la cité s'exprime par des demandes de temps et d'espaces de concertation, voire de co-construction des politiques publiques.

Les instances participatives, parce qu'elles permettent le croisement des regards, la modération, le débat apaisé, l'enrichissement mutuel, ont vocation à répondre à cette attente des citoyen·ne·s. Mais cela nécessite, de leur part, de mieux communiquer sur leurs travaux, d'être à l'écoute des habitant·e·s. Cela induit également, de la part des élu·e·s, la reconnaissance de leur rôle de médiation.

Mieux informer

Prôner un art du dialogue pour parler à tous

Bien que reconnues légalement et rendues obligatoires, les instances participatives, et singulièrement le CESER et les Conseils de développement, ont aujourd'hui encore des difficultés à dialoguer avec les élu·e·s et les habitant·e·s, tant en amont, dans l'instruction des questions dont elles sont saisies, que sur le contenu de leurs avis et préconisations. Rares sont les retours sur leurs productions de la part des élu·e·s. Dès lors, des outils de suivi et d'évaluation sont à élaborer.

Rendre accessibles les travaux, les livrables, les projets des collectivités en vulgarisant, en traduisant les écrits dans des termes compréhensibles, c'est aussi mieux faire connaître le CESER et les Conseils de développement, tant auprès des citoyen·ne·s que des élu·e·s.

Ces instances participatives sont d'autant plus efficaces qu'elles sont dans un environnement porteur au niveau information et communication, permettant aux citoyen·ne·s de participer et de donner leur avis sur nombre de sujets les intéressant.

Jouer un rôle de "décodeur" des politiques publiques

Se positionner comme un média, un relais entre les citoyen·ne·s et les élu·e·s

Afin de se présenter comme un média efficace et légitime aux yeux du public, les CESER et Conseils de développement doivent être plus visibles et accessibles. Cela implique, aujourd'hui, outre les manifestations publiques, de renouveler les outils de communication et d'assurer une plus grande accessibilité du public aux contributions transmises aux élu·e·s.

L'enjeu pour ces instances est aujourd'hui la reconnaissance de leur expertise propre et d'asseoir par là leur légitimité à assurer cette médiation en toute indépendance. Être un relais entre les citoyen·ne·s et les élu·e·s implique de :

- être écoutés et reconnus : les instances de démocratie participative doivent pouvoir proposer et construire un partenariat effectif avec les élu·e·s ;
- reconnaître, partager et valoriser l'expertise de la société civile ;
- rendre publiques leurs contributions et assurer le suivi des préconisations exprimées ;
- veiller à l'objectivité de l'information.

En outre, les CESER et Conseils de développement sont en capacité de jouer un rôle de garant et de facilitateur de la concertation, notamment en "décodant" les documents produits par le "politique".

Les CESER et les Conseils de développement permettent la construction d'une analyse globale plus pertinente que la simple expression individuelle. Cette dernière est de plus en plus souvent recherchée par les élu·e·s, en particulier au travers des plateformes de consultation directe. Ces outils peuvent éventuellement intéresser des publics peu impliqués dans la vie citoyenne. Mais, utilisés seuls, ils ne garantissent pas une véritable démarche participative (acculturation, débat, échanges, temps du dialogue…).

LES PISTES D'ACTION

Multiplier les canaux de médiatisation pour soutenir notamment l'information de proximité (radios locales, presse écrite), organiser des moments participatifs, penser les échelles d'action pour définir des territoires concrets d'action, etc. Développer des canaux autres que l'écrit pour ceux qui le maîtrisent moins et toucher un public plus vaste, par le biais de reportages, de la bande dessinée, de jeux de rôles, du théâtre (saynètes)...

Les CESER et les Conseils de développement ont un rôle à jouer dans l'organisation du débat public. C'est ici que le rôle de "décodeur" des dossiers et des projets peut se faire concrètement. Ce rôle revient à fournir un éclairage pédagogique et compréhensible sur des points tels que :

- les données techniques,
- les tenants et aboutissants du projet,
- les informations stratégiques,
- les objectifs poursuivis par les élu·e·s,
- les impacts pour le territoire et ses habitant·e·s,
- les scénarios envisagés et envisageables,
- les pistes d'action et la procédure d'évaluation.

Pour que les Conseils de développement puissent exercer pleinement ce rôle d'interface, cela nécessite que l'ensemble des conditions et des moyens soient réunis pour leur permettre de fonctionner avec efficacité.

Quelques expériences démonstratives

- La production régulière, par le CESER Grand Est, de son tableau de bord trimestriel "Conjoncture économique et sociale dans la région Grand Est et ses territoires vue par les socioprofessionnels du CESER" et sa publication dans la presse régionale. Autour d'une analyse indépendante, actualisée et ayant vocation à être diffusée au plus grand nombre (élu·e·s, citoyen·ne·s, acteurs économiques et sociaux...), cette note a pour objectif d'apporter l'éclairage du CESER sur la conjoncture économique et sociale de la région et alerter sur des points de vigilance.
- En 2015, lors de la démarche de consultation des Lorrain·ne·s, par le Conseil régional de Lorraine, sur l'implantation de la gare d'interconnexion TGV-TER de Vandières, le Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy s'est autosaisi. Il a produit un éclairage sur la qualité de ce processus démocratique, ainsi qu'une méthode permettant de développer la consultation citoyenne et les échanges constructifs avec les élu·e·s. Construite sous la forme d'un schéma pratique d'interpellation des citoyen·ne·s, et reproductible sur toutes thématiques, cette méthodologie permet la co-construction des politiques publiques au meilleur de l'intérêt commun. Une grille des questionnements techniques a également été élaborée permettant aux citoyen·ne·s de se positionner et de se forger une opinion sur ce dossier complexe.
- L'Eurométropole de Strasbourg a intégré le Conseil de développement, dès sa création en 2015, comme partenaire à part entière, dans son comité stratégique pour la Feuille de Route Éco 2030, aux côtés des entreprises, des consulaires, des collectivités territoriales. L'Eurométropole a prévu également de confier au Conseil de développement un rôle central dans la concertation qui sera organisée en vue de la définition du plan d'actions sur la stratégie Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET), en tant que "ambassadeur du débat public" et co-constructeur de la stratégie à venir. Il en est de même de la participation d'autres Conseils de développement du Grand Est au suivi des PCAET (Grand Nancy et Metz Métropole).
- Le Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy participe à une émission de radio mensuelle où il évoque ses travaux et échange avec des invités sur divers sujets. Ce partenariat avec "Radio Caraïb Nancy" a pour objet de promouvoir les démarches de participation citoyenne et plus spécifiquement celles du Conseil de développement.
- À sa demande, le Syndicat mixte du Pays de Châlons-en-Champagne a été associé en 2016 au Conseil de développement de l'Agglomération de Châlons-en-Champagne. La mise en place d'un PETR à l'échelle et en lieu et place du Pays suscite actuellement des discussions entre les élu·e·s et l'autorité préfectorale, sur la pérennité de cette association et la double appartenance des membres bénévoles aux deux Conseils de développement. Le Conseil de développement de l'Agglomération de Châlons-en-Champagne a demandé à être associé à cette réflexion.

Capitaliser sur les initiatives pour innover

L'objectif est de s'inspirer de l'existant, de cumuler les expériences, les initiatives, pour innover en matière de démocratie.

À cette fin, différentes actions peuvent être envisagées, à l'initiative du CESER et des Conseils de développement, concourant à réaliser un inventaire des pratiques innovantes sur la région Grand Est ou mises en œuvre dans d'autres régions ou pays, en matière de démocratie participative, une sorte de vade-mecum des pratiques et initiatives, comme source d'inspiration.

CESER et Conseils de développement, laboratoires d'innovation

Capitaliser sur le croisement des expériences

Il convient de distinguer la veille documentaire de la diffusion de bonnes pratiques analysées. On peut mutualiser des banques de données et d'expériences existantes mais, surtout, croiser les expériences (fertilisation croisée…). Ouvrir sur des laboratoires du type "Démocratie Ouverte" pour créer des passerelles visant à recenser les projets qui poursuivent l'objectif de faire évoluer la démocratie.

À son niveau, la Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD) est le relais ou le lieu de centralisation et d'analyse des expérimentations sur les territoires. Dès 2017, elle a engagé un travail de création d'une base de connaissances que chaque Conseil de développement peut nourrir : contributions, apports méthodologiques, enquêtes, outils etc. Cette base de connaissances doit être mise en ligne début 2018.

LES PISTES D'ACTION

Établir des liens avec d'autres instances et partenaires extérieurs pour recenser les expérimentations et recueillir les retours d'expérience.

Définir les clés de réussites reproductibles en les adaptant au territoire avec notamment l'aide et le soutien des laboratoires de recherches des universités.

S'inspirer également des What Works Centres : organismes indépendants qui évaluent les politiques publiques, relèvent ce qui fonctionne et ne fonctionne pas et proposent des modèles reproductibles à mettre en place selon les territoires et projets définis.

Tout cela ne doit pas faire oublier qu'un droit à l'expérimentation préside à ces pistes d'actions.

Quelques expériences démonstratives

- La Conférence Régionale des Conseils de Développement du Grand Est (CRCD), initialement Coordination lorraine des Conseils de développement, a, pour origine, la volonté des Conseils de développement de travailler ensemble. Son ambition est de faire vivre la démocratie participative sur le territoire régional par des échanges de bonnes pratiques, de mutualisation et de réflexions sur des thématiques communes. La conférence œuvre avec le soutien technique de Citoyens et Territoires[27].

- Le LABO d'innovation publique de la Région Grand Est : un espace de travail, de réflexion et d'expérimentation qui réinterroge les manières d'élaborer les politiques publiques.

En collaboration avec "La 27ème Région[28]", la Région Champagne-Ardenne a expérimenté en 2011, et ce, pendant trois ans, un laboratoire provisoire d'innovation publique associant des référent·e·s des services, des élu·e·s et des usager·ère·s. Ce travail a débouché sur la création du LABO en janvier 2015 devenu LABO Grand Est en 2016.

Ce LABO travaille selon une méthode inspirée du design et nourrie des sciences humaines et sociales : revenir à la source du problème, faire AVEC les usagers et plus seulement POUR, mixer les personnes pour multiplier les points de vue, mettre à l'épreuve les solutions avant de les adapter.

- Depuis 2016, avec la 27ème Région, le territoire mulhousien a engagé la même démarche dont la finalité pourrait être la création d'un laboratoire similaire.

27 *Citoyens et Territoires : http://www.citoyensterritoires.fr*

28 *http://www.la27eregion.fr/*

Expliciter les règles du jeu pour favoriser le dialogue

Dans tout échange social se voulant constructif, du plus cadré au plus souple, il faut des règles de fonctionnement qui soient connues, reconnues et compréhensibles par toutes et tous. C'est le principe qui permet l'engagement de tous les acteurs dans une action commune où les responsabilités et le rôle de chacune et de chacun sont clairement définis.

Expliciter permet de gagner du temps en s'entendant dès le départ sur les règles du jeu

Les avantages de règles du jeu explicites

Les règles du jeu sont proposées par l'organisateur·rice, dès le commencement d'une démarche participative, après avoir pris soin de cerner les attentes des acteurs. Les étapes et les modalités doivent être détaillées, même si elles peuvent évoluer en fonction des circonstances.

La transparence des décisions est une des règles du jeu à garantir : qui prend les décisions ? À quel moment ? À partir de quoi ? Préciser le rôle de chacune et de chacun, des expert·e·s… et informer des moyens mis en œuvre.

Poser clairement les cadres qui président aux actions et aux discussions permet de mieux se situer, situer l'autre et, par conséquent, de se respecter mutuellement, de comprendre les fondements de la décision, ce qui évite aussi de perdre du temps.

Quel rôle pour chacun ?

Expliciter les règles du jeu démocratique, dès le départ, nécessite de clarifier les objectifs, les attentes des uns et des autres, le vocabulaire, les modalités de la participation, les marges de manœuvre et le temps imparti pour mener à bien la réflexion et la démarche. Cela facilite l'engagement dans la démarche, en toute connaissance de cause.

Le vocabulaire, les termes, les concepts et notions employés doivent être précisés et partagés par l'ensemble des acteurs. Ces explicitations nécessitent un effort de pédagogie, permettent l'acquisition d'un langage commun et facilitent la compréhension des enjeux, des étapes, des décisions. Elles constituent une première phase de travail.

Forts de ces principes, le CESER et les Conseils de développement ont un rôle essentiel à jouer et doivent être reconnus comme interface entre les citoyen·ne·s et les décideur·e·s. La conduite et la mise en œuvre d'une réflexion citoyenne de qualité impliquent donc que ces instances en négocient le sujet, la méthodologie, les délais, les moyens à mettre en œuvre…

LES PISTES D'ACTION

Rappeler aux élu·e·s l'importance de donner les raisons de l'intégration ou non des propositions de la société civile. Cela permet de favoriser l'engagement des citoyen·ne·s et leur contribution à l'élaboration des projets.

Rendre effective la participation citoyenne par des règles de base, comme le précise, par exemple, la Convention d'Aarhus[29] :

- Les citoyen·ne·s doivent être informés de manière efficace et en temps voulu. L'information dispensée, pour qu'elle soit pleinement comprise, doit être précise, de qualité et adaptée aux différents publics ;
- La participation, pour être effective, doit intervenir, en amont du processus ou à un stade approprié durant la phase d'élaboration tant que les options sont encore ouvertes et selon un calendrier préétabli ;
- Les citoyen·ne·s doivent pouvoir suivre en temps réel l'avancement des dossiers, les difficultés rencontrées, les choix effectués.

Énoncer clairement le niveau recherché d'implication des citoyen·ne·s dans le processus participatif initié. De fait, le choix d'une méthode de participation va déterminer le degré d'influence que le·la citoyen·ne va pouvoir exercer.

Plus globalement, l'implication citoyenne peut s'apprécier au regard de trois phases essentielles :

- l'information : les citoyen·ne·s reçoivent une information sur les enjeux liés à un projet ou à une politique. Bien évidemment l'information ne peut, à elle seule, tenir lieu de débat entre les acteurs ;
- la consultation : par le biais d'enquêtes ou de réunions publiques, il s'agit de permettre l'expression des citoyen·ne·s sur un projet précis. Le résultat de cette consultation pourra ou non influencer la décision finale ;
- la concertation : les citoyen·ne·s participent à la définition et à la construction du processus participatif et, de ce fait, influent sur la décision finale.

29 *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée par 39 états le 25/06/1998. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf*

Quelques expériences démonstratives

La Métropole de Metz a adopté une Charte de la Participation qui précise dans son article 10 "reconnaître le rôle de chacun". Elle considère que la mise en application des démarches participatives repose sur une reconnaissance mutuelle des rôles et responsabilités de chacun·e :

- les élu·e·s locaux sont les garant·e·s politiques du processus de participation, il·elle·s pilotent chaque étape clé. Il·elle·s s'appuient sur le processus de participation pour la recherche collective de l'intérêt général et détiennent le pouvoir d'arbitrage et de décision ;
- les habitant·e·s, usager·ère·s, citoyen·ne·s, qu'il·elle·s soient acteurs individuels ou groupes organisés, contribuent en toute responsabilité, par leur connaissance des besoins du territoire à enrichir le débat et à éclairer les choix des élu·e·s ;
- les services sont les pilotes techniques des démarches participatives. Ils mettent à disposition leur expertise technique des thématiques soumises à la participation. Ils restent neutres et soumis à l'obligation de réserve.

Exemple de règles du jeu exposées lors d'une concertation sur un projet de territoire. Cette méthodologie est régulièrement utilisée pour l'animation de conférences, débats publics, ateliers :

- débat libre, ouvert et non public : chacun·e doit pouvoir exprimer son point de vue de la manière la plus libre et la plus complète possible sans jugement *a priori* des autres participant·e·s,
- expression personnelle : chacun·e participe avant tout en son nom personnel, faisant appel à son expérience, même s'il·elle assume des responsabilités dans tel ou tel secteur. Il·elle n'engage pas son institution,
- écoute : chacun·e est invité à se rendre disponible à la parole de l'autre, à son argumentation, à son point de vue, aux raisons qui fondent telle ou telle intervention. C'est de la compréhension mutuelle que pourra naître un véritable dialogue et, le moment venu, un projet commun ;
- respect du temps de parole : chacun·e devra être attentif à faire des interventions concises et contributives afin d'éviter le monologue. C'est la condition principale du dynamisme des réunions. Respecter le temps de parole c'est garantir la réactivité des échanges ;
- éviter la langue de bois : un discours "langue de bois" est un discours masquant pour le commun des participant·e·s, qui ne va pas droit au but. Chacun·e doit s'attacher à tenir des propos clairs, accessibles et directs. Seuls ceux-ci permettront d'établir la confiance dans le groupe ;
- Un pour un : chacun·e doit être considéré pour ce qu'il dit, pour la force de ses arguments. Chacun·e doit être entendu, quels que soient son statut ou ses titres.

Affirmer l'importance de l'évaluation dans le processus démocratique

L'évaluation des politiques publiques est un outil essentiel à la connaissance du développement de l'action publique et des politiques portées par les exécutifs. L'évaluation contribue au renforcement de la démocratie, en permettant de saisir et de comprendre les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et les freins au meilleur développement de l'action.

Fixer les termes de l'évaluation

Reconnaître le droit à l'erreur et à l'expérimentation

Évaluer est un processus démocratique de connaissance des effets des politiques publiques, dont les résultats sont destinés aux décideur·e·s et bénéficiaires. Il permet de confirmer que l'intervention publique est utile aux citoyen·ne·s et sert l'intérêt général.

La Société Française de l'Évaluation[30] définit l'évaluation comme ce qui vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyen·ne·s d'en apprécier la valeur et d'aider les décideur·e·s à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et l'utilité.

L'évaluation est parfois obligatoire et souvent évoquée comme nécessaire et essentielle. Pour autant, elle est, en pratique, peu mise en œuvre. Il est indispensable de poser les termes de notre conception commune de ce qui recouvre, pour le CESER et les Conseils de développement, la question de l'évaluation des politiques publiques.

Une politique publique doit répondre à des problématiques sociétales identifiées, à partir de réalisations de diagnostics :
- favorisant la détermination d'objectifs partagés ;
- établissant les moyens de répondre à ces objectifs ;
- cadrant les conditions de mise en en œuvre ;
- évaluant les réalisations, les effets produits, l'utilité des politiques mises en œuvre.

La démarche d'évaluation, indispensable à l'exercice démocratique, pose les questions :
- de l'organisation de l'évaluation ;
- du choix des politiques à évaluer et des méthodes à retenir ;
- de l'élaboration de critères et d'indicateurs ;
- de la production, de l'analyse des résultats, et de leur diffusion.

L'ensemble de ce cycle permet d'apprécier tant les réussites que les insuccès d'une politique publique et ainsi :
- de la continuer si elle porte une amélioration significative ;
- de la modifier si elle est perfectible ;
- de l'interrompre si les effets sont négligeables ou contre-productifs.

Au-delà de l'intérêt de la mise en œuvre d'une véritable démarche évaluative pour questionner l'action publique et contribuer à son amélioration, l'évaluation constitue un acte politique fort, participant de la légitimation des décisions auprès des citoyen·ne·s. Les choix effectués par les décideur·e·s politiques engagent les acteurs et ont des effets et des impacts sur les bénéficiaires et les territoires.

L'évaluation rend transparentes l'élaboration, la mise en œuvre et la finalité des politiques publiques. Elle permet de rendre compte aux citoyen·ne·s, d'aider à la compréhension de ces politiques et de légitimer les démarches d'expérimentation et de réajustement. Elle doit s'appuyer sur toutes les parties prenantes des territoires et y associer la société civile.

Il est nécessaire de s'entendre sur les modalités du processus d'évaluation partagée prenant en compte l'ensemble des phases d'un projet ou d'une politique publique, de la conception à l'aboutissement. Pour cela, il convient de définir ensemble les modalités de l'évaluation, à savoir, les étapes, les critères et les indicateurs retenus afin de légitimer le rôle et la place des représentant·e·s de la société civile dans ce regard critique continu, en liaison avec les décideur·e·s.
L'évaluation des politiques publiques revêt un caractère technique et s'appuie sur un processus méthodologique nécessitant un cadrage rigoureux et impliquant l'association de multiples parties prenantes. Mais elle a surtout un caractère politique. Les évaluateur·e·s ne font pas l'évaluation, ils fournissent des constats et des analyses qui alimentent le processus d'évaluation et permettent de cadrer le débat. L'évaluation est le fruit du débat public entre les élu·e·s, les technicien·ne·s et les habitant·e·s. Elle est partie intégrante d'un processus de formation mutuelle et une co-construction. Elle est plurielle et contradictoire (au sens juridique du terme : elle tient compte des points de vue opposés).

30 Fondée en 1999 la Société Française de l'Évaluation (SFE) a pour vocation de contribuer au développement de l'évaluation et de promouvoir son utilisation dans les organisations publiques et privées. http://www.sfe-asso.fr

L'évaluation comme démarche d'appréciation de la politique publique

L'évaluation est une démarche de progrès, une démarche responsable de conduite du changement.

L'évaluation des politiques publiques est essentielle. C'est la raison pour laquelle elle a été intégrée dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (art.24), notamment par une mission d'évaluation des politiques publiques par le Parlement. C'est une démarche d'appréciation qui questionne l'atteinte des objectifs de l'action publique et traite donc du "comment". La mise en œuvre d'une démarche évaluative nécessite bien, de la part des décideurs politiques et des services, de la transparence, notamment en matière de diffusion de l'information.

Afin de pouvoir pleinement appréhender les enjeux et les choix opérés, les citoyen·ne·s doivent pouvoir avoir connaissance des éléments constitutifs de la construction de la politique publique. La connaissance et la compréhension sont indispensables à l'émergence d'une participation citoyenne, gage d'un renouveau démocratique

Il est donc essentiel d'appréhender l'évaluation comme un élément central de démocratie, de confiance et d'échange entre décideur·e·s, "expert·e·s", société civile et citoyen·ne·s.

LES PISTES D'ACTION

- **s'appuyer sur des instances médiatrices telles que le CESER et les Conseils de développement. À cet égard, il convient de rappeler que "le Conseil de développement est consulté sur [...] l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale".[31] De même, le CESER "a pour mission [...] de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales"[32] ;**
- **définir des chartes de citoyenneté pour poser les bases d'une qualité démocratique et mesurer des degrés d'engagement (transparence de l'information) ;**
- **définir des critères concrets de participation : auto saisine, contre-expertises, pouvoir d'impacter les décisions, accès à toutes les informations à toutes les étapes des prises de décision ;**
- **expérimenter la prise en compte de l'indicateur de développement humain IDH.[33]**

Quelques expériences démonstratives

- **Depuis 2009, le CESER de Bretagne donne, chaque année, un avis approfondi sur le Rapport d'Activité et de Développement Durable. Ce rapport est un outil d'évaluation de la mise en œuvre de l'action de la collectivité régionale. Le CESER a contribué, par ses avis et dans un dialogue régulier avec le Conseil régional, à l'amélioration de l'outil, avec un travail régulier sur les indicateurs.**
- **Le CESER de Champagne-Ardenne a été quelquefois associé, en son temps, à l'évaluation de certaines politiques publiques (notamment sur les fonds structurels européens, les Contrats de Projets État-Région, le Contrat de Plan régional de développement de la formation professionnelle...)**
- **Par ailleurs, le CESER de Champagne-Ardenne avait mis en place, avec l'aide d'un organisme extérieur, une démarche d'évaluation de ses propres travaux, afin d'en améliorer la qualité et de produire des avis plus pertinents.**

31 Article L5211-10-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

32 Article L4134-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

33 IDH : indicateur composite de développement humain qui prend en compte l'espérance de vie, l'éducation et le revenu pour mesurer le développement humain d'une région.

Reconnaître l'expérimentation comme source d'innovation citoyenne

Au-delà des pratiques participatives définies soit par la législation, soit dans le cadre d'une démarche impulsée politiquement, l'objectif de cette fiche est d'identifier les possibilités complémentaires que peuvent représenter les expérimentations engagées localement pour favoriser l'implication citoyenne.

Menées dans un cadre souple et attractif pour l'ensemble des acteurs, ces expérimentations contribuent non seulement au renouveau démocratique, mais permettent également de créer les conditions favorables à l'émergence d'une forme d'innovation citoyenne et sociale.

De bonnes pratiques dans les territoires

Expérimenter à partir de l'échelon local

La participation ne peut uniquement se fonder sur des débats purement abstraits. Pour qu'elle puisse avoir un sens mais également présenter un intérêt certain pour l'ensemble des acteurs impliqués, il est souvent nécessaire de partir des préoccupations concrètes. Cette expression des habitant·e·s sur des sujets concrets et liés à leur vie quotidienne (propreté des trottoirs, etc...) peut servir de base à une discussion plus large, à une implication des habitant·e·s sur des sujets plus généraux.

Il semble donc essentiel que les expérimentations locales puissent non seulement partir de questions de proximité, mais également dépasser les problèmes immédiats par le travail collectif et permettre de les inscrire dans une perspective plus large (articuler le local et le global).

De plus, pour que l'échelon local soit un lieu d'expérimentation, il est important d'engager un principe de reproductibilité de ce qui est efficace, de diffuser les bonnes pratiques (ce qui marche et ce qui ne marche pas), d'élaborer des argumentaires pour faire évoluer les appels à projet, les dispositifs, de valoriser les savoir-faire, les expériences menées sur les territoires et d'évaluer tout au long de l'expérimentation. À cet égard, le CESER et les Conseils de développement pourraient se faire le relais des bonnes pratiques et expériences réussies menées dans les territoires.

Il s'agit enfin, comme déjà évoqué dans les précédentes fiches, que la diversité des lieux ou des formes, à partir desquels le dialogue démocratique peut s'engager, soit favorisée.

De ce point de vue, les tiers lieux incarnent l'émergence de nouvelles formes de production de valeurs, plus collaboratives, plus digitales et surtout plus centrées sur l'utilisateur. Aujourd'hui ce phénomène se déploie à l'ensemble des couches de la société : dans les entreprises, dans le secteur public, dans la sphère citoyenne. Plus qu'un lieu physique, il s'agit de lieux symboliques pour toute une communauté d'utilisateur·rice·s, convergeant dans une même volonté de produire ensemble dans un esprit d'ouverture et de collaboration.

De la participation à l'innovation citoyenne

Les expériences participatives ont pour principal objet de favoriser l'implication, la responsabilisation et l'émancipation des citoyen·ne·s, de renforcer leurs capacités et compétences, leur confiance et leur vision, aussi bien que leur leadership au sein du groupe social, en leur donnant la force de réaliser des changements positifs dans leur vie.

En permettant la construction et la mise en œuvre de nouvelles idées ou de nouvelles réponses à des besoins sociaux nouveaux, elles contribuent au développement d'une forme d'innovation citoyenne et sociale.

Pour Marc Vachon, consultant-chercheur en Management à l'Université de Lyon, "l'innovation participative et citoyenne s'appuie sur la recherche et la mise en œuvre de nouvelles idées (innovation) avec la participation de chacun qui exprime librement son point de vue aux dirigeants, de la naissance des idées à l'aboutissement des projets (participative) dans un but de développement durable, c'est-à-dire pour améliorer trois profits : le développement économique, la protection de l'environnement, la solidarité sociale (citoyenne)".[35]

34 Marc Vachon, Sociologie des organisations, Lyon 2010

Le Conseil supérieur de l'Économie sociale et solidaire (ESS) propose une définition de l'innovation sociale : "l'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers [...]. Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation."[36]

Les facteurs d'émergence de cette innovation citoyenne, comme stade abouti de la participation, sont en partie liés à la création, dans les territoires, des conditions favorables à ce travail partenarial entre de multiples acteurs (écosystème). En ce sens, l'innovation citoyenne s'appuie fortement sur la capacité et la volonté d'expérimentation des acteurs sur les territoires.

LES PISTES D'ACTION

Parmi les différentes pistes d'actions concrètes, il peut être envisagé de :

- **penser un droit à l'expérimentation dans les territoires,**
- **expérimenter les référendums d'initiatives citoyennes ou les pétitions citoyennes,**
- **concevoir des chartes d'engagements ou chartes citoyennes avec le CESER et les Conseils de développement comme relais, facilitateurs ou médias.**

Quelques expériences démonstratives

- **L'agence de la participation citoyenne : la Ville de Mulhouse s'est engagée en 2014 dans une démarche de transition démocratique. Pour emmener tous les mulhousien·ne·s dans cette démarche, les accompagner, leur proposer des solutions simples pour participer et apporter leur énergie, différents outils ont été mis en place, dont une Agence de la participation citoyenne dotée d'une personnalité morale et de l'autonomie financière. Son conseil d'administration est ouvert aux élu·e·s de l'opposition ainsi qu'à des partenaires extérieurs dont le président du Conseil de développement. L'Agence expérimente et développe son expertise autour de différents axes : la méthode de co-responsabilité initiée par le Conseil de l'Europe (Spiral), la concertation des habitant·e·s via la plateforme mulhousecestvous.fr, le budget participatif, le théâtre législatif, et le design de service.**

- **Entre début 2014 et fin 2015, le CESER de Champagne-Ardenne a expérimenté une collaboration directe avec plusieurs dizaines de personnes en situation de pauvreté et de précarité. Ce travail a porté sur les transports, sur les jeunes ni en emploi ni en formation (NEET) et sur le tourisme pour tous. Ce sont les associations concernées qui sont allées chercher la parole individuelle et collective de ce public, puis des échanges ont été organisés avec les commissions concernées, avant que les avis et rapports ne soient validés en séance publique.**

35 Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation Sociale, Conseil supérieur de l'Économie sociale et solidaire, décembre 2011.

CONCLUSION DU LIVRE BLANC

L'écriture du Livre Blanc a été, pour le CESER et les Conseils de développement du Grand Est, une double expérience, celle de sa nécessité mais aussi celle des difficultés rencontrées.

En ce qui concerne la nécessité, nous pensons avoir montré que l'élaboration d'une intelligence collective ne peut pas se satisfaire de la simple addition des bonnes volontés, pas plus qu'elle ne doit se laisser dominer par des intérêts partisans. Prendre le temps des débats pour produire des synthèses équilibrées dans des lieux apaisés est une nécessité qui ne peut qu'aider la gouvernance des territoires et, au final, la prise de décision.

Parmi l'éventail de nos missions respectives, nous avons insisté sur le rôle qui pourrait revenir à nos instances dans la formation des citoyennes et des citoyens.

Passer de la critique ignorante à la co-construction informée nous apparaît comme un enjeu majeur pour l'avenir de notre fonctionnement démocratique.

Cependant, si la nécessité est pour nous une évidence que nous espérons partagée, nous avons aussi pointé de nombreuses difficultés. Celles-ci sont dues à la faiblesse actuelle de la place et de la prise en compte de la parole citoyenne, malgré l'importance qu'elles devraient avoir, notamment pour les responsables politiques.

Montrer, avec ce Livre Blanc, que le CESER et les Conseils de développement du Grand Est, à leur niveau, peuvent contribuer à réduire ces difficultés ou à y répondre, n'est pas une revendication au sens corporatiste du terme, mais bien une interpellation.

Les ruptures qui fracturent notre société font que le temps de transition, pour trouver d'autres modèles, n'est pas extensible à l'infini. Le vieil adage : "il est urgent d'attendre" n'est plus de mise. À l'intérieur d'une chronologie historique, il faut savoir repérer et saisir les moments où le changement devient possible alors qu'il ne l'était pas avant et qu'il ne le sera plus après.

Nous pensons que le moment est venu. Ensemble, nous pouvons franchir un cap à l'échelle du territoire et préparer l'avenir dans la confiance et le respect de nos mandats respectifs.

ANNEXE

Cadre légal du CESER et des Conseils de développement

1 Le CESER

Article L4134-1 du CGCT *(Code général des Collectivités territoriales)*
Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 32

Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales.

Article L4241-1 du CGCT *(Code général des Collectivités territoriales)*
Modifié par Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 - art. 30

Préalablement à leur examen par le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs :

- *1° A la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ;*
- *2° A tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ;*
- *3° Aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ;*
- *4° Aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ;*
- *5° Aux orientations générales dans le domaine de l'environnement.*

A l'initiative du président du conseil régional, il peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région. Il peut, en outre, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région.

Article R4134-1 du CGCT *(Code général des Collectivités territoriales)*
Modifié par Décret n°2011-112 du 27 janvier 2011 - art. 1
Les membres du conseil économique, social et environnemental régional sont répartis en quatre collèges composés comme suit :

- *1° Le premier collège comprend des représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées dans la région, quels que soient la nature de leur activité et leur statut juridique ;*
- *2° Le deuxième collège comprend des représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives ;*
- *3° Le troisième collège comprend des représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région. Il comprend en outre des représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable ;*
- *4° Le quatrième collège est composé de personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région.*

2 Les Conseils de développement

2.1 EPCI
Article L5211-10-1 du CGCT *(Code général des Collectivités territoriales)*
Modifié par LOI n°2017-86 du 27 janvier 2017 - art. 57

- *I. Un Conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.*

Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.

Par délibérations de leurs organes délibérants, des établissements publics contigus peuvent décider de créer et d'organiser un Conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres.

- *II. La composition du Conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes et le nombre des femmes ne soit pas supérieur à un et afin de refléter la population du territoire concerné, telle qu'issue du recensement, dans ses différentes classes d'âge.*

Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent être membres du Conseil de développement.

Les fonctions de membre du Conseil de développement ne sont pas rémunérées.

III. Le Conseil de développement s'organise librement. L'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions.

IV. Le Conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

V. Le Conseil de développement établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

VI. Le présent article est applicable à la métropole de Lyon.

2.2 PETR

Article L5217-9 du CGCT *(Code général des Collectivités territoriales)*
Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 88

La métropole européenne de Lille et l'Eurométropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du Conseil de développement de la métropole, selon des modalités déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole.
A Strasbourg, le Conseil de développement de l'Eurométropole associe les représentants des institutions et organismes européens.

Article L5741-1 du CGCT *(Code général des Collectivités territoriales)*
Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 48

I. Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural.
[...]

IV. Un Conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle d'équilibre territorial et rural.

Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Le rapport annuel d'activité établi par le Conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural.

Les modalités de fonctionnement du Conseil de développement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural.

Article L5741-2 du CGCT *(Code Général des Collectivités Territoriales)*
Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 79 (V)

I. Dans les douze mois suivant sa mise en place, le pôle d'équilibre territorial et rural élabore un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les établissements publics de coopération intercommunale qui le composent.

Sur décision du comité syndical du pôle, les conseils généraux et les conseils régionaux intéressés peuvent être associés à l'élaboration du projet de territoire.

Le projet de territoire définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les établissements publics de coopération intercommunale ou, en leur nom et pour leur compte, par le pôle d'équilibre territorial et rural. Il doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale applicables dans le périmètre du pôle. Il peut comporter des dispositions relatives à toute autre question d'intérêt territorial.

[...]

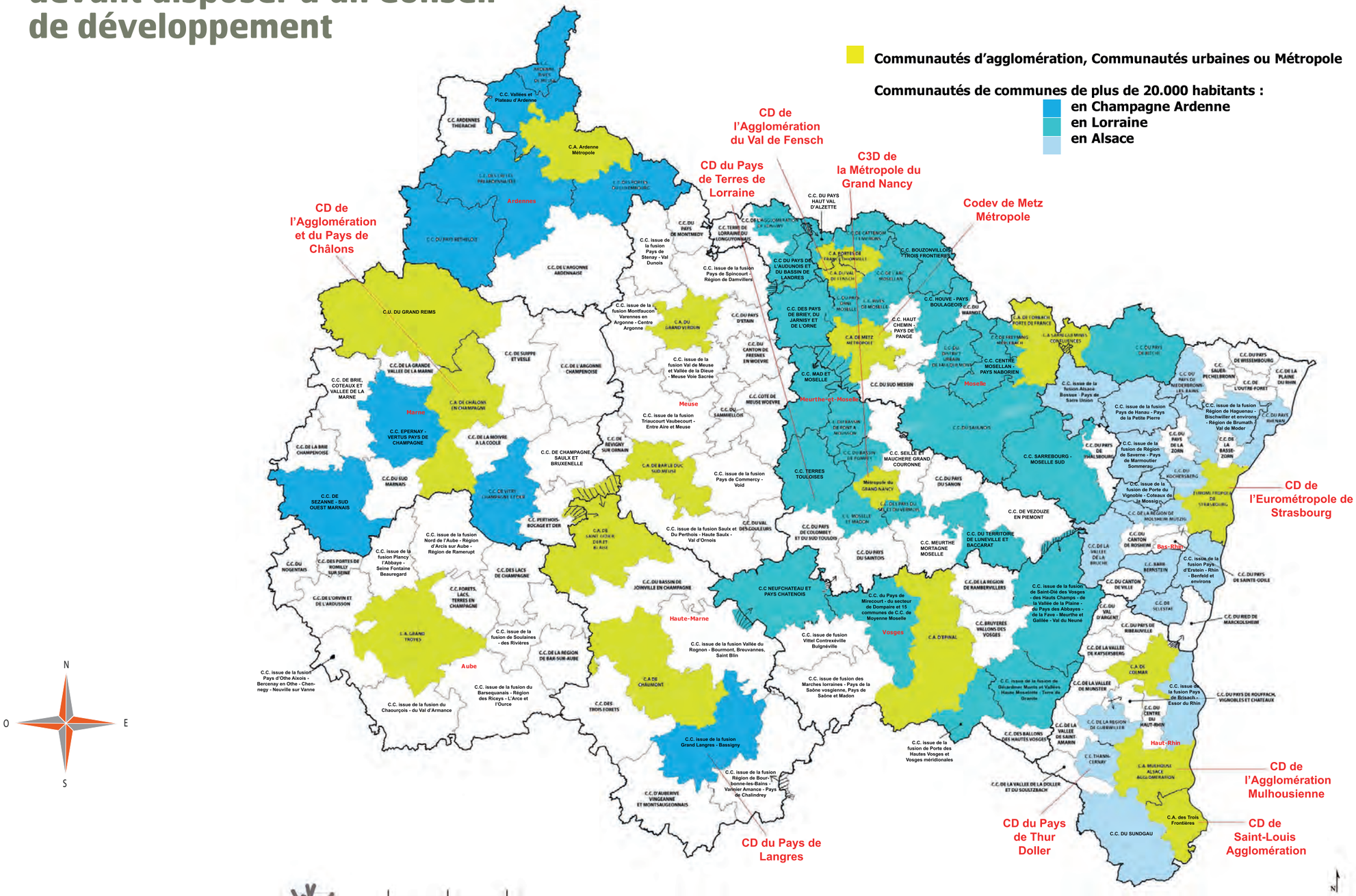
Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au Conseil de développement territorial et approuvé par les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural et, le cas échéant, par les conseils généraux et les conseils régionaux ayant été associés à son élaboration.

Sa mise en œuvre fait l'objet d'un rapport annuel adressé à la conférence des maires, au Conseil de développement territorial, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres du pôle et aux conseils généraux et conseils régionaux ayant été associés à son élaboration.

Il est révisé, dans les mêmes conditions, dans les douze mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent.

[...]

Carte au 1er janvier 2017 des EPCI du Grand Est de + de 20 000 hab. devant disposer d'un Conseil de développement


Communautés d'agglomération, Communautés urbaines ou Métropole
Communautés de communes de plus de 20.000 habitants :
en Champagne Ardenne
en Lorraine
en Alsace
CD de l'Agglomération et du Pays de Châlons
CD de l'Agglomération du Val de Fensch
CD du Pays de Terres de Lorraine
C3D de la Métropole du Grand Nancy
Codev de Metz Métropole
CD de l'Euro métropole de Strasbourg
CD de l'Agglomération Mulhousienne
CD de Saint-Louis Agglomération
CD du Pays de Thur Doller
CD du Pays de Langres
Ardennes
Marne
Aube
Meuse
Meurthe-et-Moselle
Moselle
Vosges
Haute-Marne
Bas-Rhin
Haut-Rhin
C.A. Ardenne Métropole
C.U. DU GRAND REIMS
C.A. DE CHALONS EN CHAMPAGNE
C.A. GRAND TROYES
C.A. DE CHAUMONT
C.A. DU GRAND VERDUN
C.A. DE BAR LE DUC SUD MEUSE
C.A. DE SAINT DIZIER DER ET BLAISE
C.A. DU VAL DE FENSCH
C.A. DE METZ METROPOLE
C.A. DE FORBACH PORTE DE FRANCE
C.A. DE LA SARREGUEMINOIS CONFLUENCES
C.A. DE SARREBOURG MOSELLE SUD
C.A. DE SAINT-DIE DES VOSGES
C.A. D'EPINAL
C.A. DE COLMAR
C.A. MULHOUSE ALSACE AGGLOMERATION
C.A. des Trois Frontières
C.C. DU SUD MESSIN
C.C. DU SAULNOIS
C.C. DU SUNDGAU
C.C. DU PAYS DE MONTMEDY
C.C. DU PAYS HAUT VAL D'ALZETTE
C.C. DU PAYS DE L'AUDUNOIS ET DU BASSIN DE LANDRES
C.C. DES PAYS DE BRIEY, DU JARNISY ET DE L'ORNE
C.C. HAUT CHEMIN - PAYS DE PANGE
C.C. HOUVE - PAYS BOULAGEOIS ET DU WARNDT
C.C. CENTRE MOSELLAN - PAYS NABORIEN
C.C. BOUZONVILLOIS TROIS FRONTIERES
C.C. DU PAYS DE PHALSBOURG
C.C. DU PAYS DE SARREBOURG
C.C. DU PAYS DE WISSEMBOURG
C.C. DU PAYS RHENAN
C.C. DU PAYS RHIN-MARNE
C.C. DU PAYS DE SAINTE-ODILE
C.C. DU PAYS DE RIBEAUVILLE
C.C. DU PAYS DE RIQUEWIHR, VIGNOBLE ET CHATEAUX
C.C. DU PAYS DE LA ZORN
C.C. DU KOCHERSBERG
C.C. DU CANTON DE ROSHEIM
C.C. DU CANTON DE VILLE
C.C. DU VAL D'ARGENT
C.C. DU CANTON DE SELESTAT
C.C. DU RIED DE MARCKOLSHEIM
C.C. DU CENTRE HAUT-RHIN
C.C. DU PAYS DE NIEDERBRONN-LES-BAINS
C.C. DU PAYS DE LA BASSE-ZORN
C.C. DU PAYS DE MARMOUTIER-SOMMERAU
C.C. DU PAYS DE SAVERNE
C.C. DU PAYS DE HANAU
C.C. DU PAYS DE LA PETITE PIERRE
C.C. DU PAYS DE BITCHE

CESER
ALSACE
CHAMPAGNE-ARDENNE
LORRAINE
Grand Est

PRÉSIDENCE
5, RUE DE JÉRICHO - CS70441
51037 CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE CEDEX
03 26 70 31 79

CESER@GRANDEST.FR
WWW.CESER-GRANDEST.FR

RETROUVEZ LE CESER SUR TWITTER @CESERGRANDEST ET FACEBOOK WWW.FACEBOOK.COM/CESERGE



CONFÉRENCE RÉGIONALE
DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND EST
c/o Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy
22-24, VIADUC KENNEDY – CO N° 80036
54035 NANCY CEDEX
03 83 91 81 47

CONSEILDEDEVELOPPEMENTDURABLE@GRANDNANCY.EU

RETROUVEZ LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT SUR FACEBOOK
WWW.FACEBOOK.COM/CRCD