



Proposition du CESE sur «les modalités et les outils de la participation citoyenne dans l'Aude»

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Cette contribution fait suite à la saisine d'initiative départementale qui a été adressée au président du Comité Economique, Social et Environnemental par le président du Conseil Départemental de l'Aude, en date du 29 mars 2016.

La saisine d'initiative départementale porte sur les modalités et les outils de la participation citoyenne dans l'Aude.

« Il s'agit pour vous de mener une réflexion sur ce sujet dont nous partagerons les résultats et les propositions afin d'éclairer notre collectivité sur l'évolution et le renouvellement des pratiques de démocratie participative.

Votre travail pourra se fonder sur un état des lieux des dispositifs existants favorisant l'implication des citoyens à la vie locale, départementale, sur la contribution d'experts, sur l'analyse propre des membres du CESE. Le champ de la réflexion pourra concerner le rapport aux corps intermédiaires comme les citoyens directement, pourra faire l'objet d'analyse des projets ciblés, expérimentaux comme des processus rythmant les prises de décisions ou bien les pratiques numériques participatives, pourra concerner plusieurs niveaux de participation institutionnelles ou informelles en partant de la consultation jusqu'aux processus et pratiques de co-décision ».

2. L'OPTIQUE DU CESE

Le CESE a interprété la demande du président du Conseil Départemental en considérant un certain nombre de remarques issues des premiers échanges entre les membres de l'instance participative.

Globalement ces remarques mettent en lumière la difficile relation entre élu-e-s et non-élu-e-s :

- la défiance des citoyens à l'égard des élus voire DU politique,
- un renforcement des comportements individualistes
- une technicisation des procédures et des services,
- une segmentation, un cloisonnement, voire une étanchéité des compétences les unes aux autres (au cœur même du dispositif politique institutionnel), qui ne laisseraient plus la place à la relation ni à la proximité.

L'ensemble des phénomènes décrits ci-dessus constate le non fonctionnement du processus démocratique, dont l'essence même est basée sur la confiance.

Il apparaît lors des échanges que cette confiance pourrait être réveillée si les chantiers suivants étaient menés : « recréer du lien », « éduquer aux rôles des élus, à l'instruction civique », « communiquer sur les compétences des institutions », « redonner la parole aux citoyens ».

Le CESE s'est donc positionné en qualité de vecteur intermédiaire et acteur de la société civile.

S'agissant d'une réflexion sur des modalités et des outils, dispositifs visant à favoriser l'implication des citoyens à la vie locale, nous avons tenté d'identifier des déterminants et des moyens permettant **d'instituer un dialogue permanent, régulier, concret afin qu'il puisse être sincère et véritable, entre les citoyens et les élus.**

Par ailleurs, le CESE a fait le choix de porter un regard sur l'ensemble du paysage politique audois et ne s'est donc pas limité à considérer comme unique institution, le seul Conseil Départemental. (*voir annexe*)

3. LA METHODE RETENUE

Le travail envisagé pour répondre à la demande du Conseil Départemental, telle que le CESE l'a perçue, repose donc sur une méthode visant à imaginer deux démarches comme suit :

- « du haut vers le bas », intitulée « comment l'élu peut-il recouvrer, restaurer la confiance des citoyens ? »
- « du bas vers le haut », intitulée « comment aider à ce que l'expression citoyenne soit formulée dans le cadre des prises de décisions d'intérêt général ? »

Pour ce faire, il est convenu ce qui suit :

- **Recenser les tentatives de concertation**, participation citoyennes locales (conseils citoyens, dispositifs de participation citoyenne) ; comment évoluent ces dispositifs ?
- **Enquêter auprès de plusieurs personnes**, qu'elles soient élu-e-s ou non élu-e-s à travers un questionnaire

(*voir annexe*)

Les entretiens sont ensuite portés à la connaissance des membres de la commission du CESE pour analyse en vue de déduire de ces éléments des propositions d'outils et modalités d'intervention.

Un point d'étape a été fait sur ce travail lors de la réunion d'échanges des membres de l'atelier 5 avec André VIOLA, Président du Département et Valérie DUMONTET, vice-Présidente en charge de la commission démocratie et participation citoyenne au mois de Mai. Cette rencontre a permis de clarifier les attentes et de répréciser le cadre de cette réflexion.

Avant d'élaborer nos propositions, nous nous sommes intéressés à comprendre et **préciser certains concepts** selon certains auteurs. (*voir annexe*)

4. PRECONISATIONS ET AXES D'EVOLUTION POUR QUE CELA CHANGE

- **Instaurer un dialogue permanent avec le/la citoyen.ne capable de rétablir la confiance et créer les conditions du dialogue**
- **Donner du sens à ces démarches participatives en s'appuyant sur les valeurs de la République : replacer l'éducation citoyenne au cœur de cette réflexion.**
- **Se doter des outils et des méthodes pour initier et pérenniser ce dialogue élu.e-/ non élu.e**

5. DETAIL DES PRECONISATIONS

Nous nous adressons à des citoyens, élus ou non,

- qui font le constat de la mauvaise qualité des relations et représentations entre élus et non élus
- qui sont intimement convaincus que cette situation est contraire à l'intérêt général
- qui ont la volonté de contribuer, chacun à sa mesure en fonction de ses moyens, à la réforme de ces relations et représentations
- qui sont prêts, pour cela, à mettre en avant ce qui nous rassemble mais à ne pas cacher ce qui nous « différencie », qui doit au moins être nommé.

Il ne s'agit pas ici de convaincre ceux d'entre nous qui estiment que tout est bien comme ça, ni ceux qui se dispensent de tout effort au motif que rien n'est possible, mais simplement de formuler quelques propositions pratiques.

Pour agir ensemble, la volonté partagée est indispensable.

A. Instaurer un dialogue permanent avec le/la citoyen.ne capable de rétablir la confiance et de créer les conditions du dialogue

La confiance ne se décrète pas, elle s'acquiert, elle nécessite un respect mutuel. La confiance est un appui réciproque. Il faut prendre le temps d'écouter le/la citoyen.ne.

Il est indispensable de prendre le temps du dialogue avec les citoyens, condition incontournable pour établir la confiance et ainsi agir ensemble.

Les démarches de participation doivent s'inscrire dans la durée pour laisser le temps à l'ensemble des parties prenantes de se connaître et d'apprendre à se faire confiance.

La mise en place de ce type de démarche suppose aussi que chaque partie reconnaisse la légitimité (par sa fonction, sa situation, sa pratique...) de l'autre : reconnaître « l'expertise » du citoyen

Par ailleurs, afin que ces démarches aient du sens elles doivent intervenir en amont des projets ; ne pas attendre qu'ils soient finalisés afin que les citoyens puissent avoir une compréhension d'ensemble du projet et qu'ils disposent d'une réelle « marge de manœuvre ».

La mise en place de ces espaces de participation doit garantir à chacun qu'il pourra exprimer son opinion.

Exemplarité de l' élu

L' élu crédible doit démontrer qu'il n'est pas un carriériste. Son exemplarité comportementale est une exigence. Il est à la fois référence et moteur de dynamique pour le bien des citoyens. Il se doit d'être exemplaire.

Proposition :

○ **Signature de la charte de l' élu.e**

Autour d'une Charte éthique des collectivités territoriales, engager une analyse des pratiques permettant de déboucher

- soit sur une signature de chacun,
- soit sur une démarche d'amélioration du suivi des préconisations et une réflexion sur la préparation du prochain mandat.

S'appuyer sur les espaces ou instances favorisant la participation existants

L'échelon communal est souvent le premier repère et point d'entrée pour les habitants quelles que soient les questions qu'ils se posent en lien avec la vie publique.

Par ailleurs, de nombreuses instances « participatives » sont déjà structurées comme le CESE, les CODEV, les conseils citoyens, les comités de quartiers... qui sont mobilisatrices des citoyens.

Le monde associatif est une porte d'entrée essentielle pour favoriser l'implication des habitants dans la « chose publique »

Les élus doivent cultiver les relations avec les forces vives de la société que sont les associations loi 1901, véritables « tribus d'affinités » très fonctionnelles et mobilisatrices.

En contrepartie, on peut attendre des associations ainsi reconnues qu'elles assument et acceptent de jouer ce rôle social, et s'engagent-elles aussi, quand c'est nécessaire, dans une démarche d'expression de leurs membres dans leur champ de compétence.

Une telle relation d'écoute et d'échange permettra de ne plus voir de l'élu que sa seule image de financeur et coupeur de rubans.

Propositions :

- **S'appuyer sur les maires** pour organiser des rencontres avec la population, et contribuer en même temps à l'amélioration des pratiques de ceux-ci en matière d'expression citoyenne au niveau communal
- **Recenser, et s'appuyer sur, les instances « participatives » existantes** pour mettre en place des consultations
- **Créer une relation d'écoute et d'échange entre élus et associations** du territoire pour dépasser la représentation de l'élu trop souvent considéré comme un financeur
- **Valoriser les initiatives « citoyennes » existantes.**

Créer des lieux d'échanges facilement repérables

Utiliser des permanences statiques ou mobiles, faire des visites sur sites, assister à des événements mobilisateurs pour se mettre à la portée et à la disposition des citoyens.

Faciliter l'accessibilité et la consultation de l'élu-e « en direct » pour lui permettre de recueillir les idées et propositions de la base à titre individuel ou collectif :

Propositions :

- **Organiser des lieux de rencontre « innovants »** : cafés citoyens ou traditionnels, commerces, domiciles d'amis... Diffuser largement les moyens de s'adresser à l'élu
- **Créer un lexique** : où me joindre, quand, comment ?

B. Donner du sens à ces démarches participatives en s'appuyant sur les valeurs de la République : replacer l'éducation citoyenne au cœur de cette réflexion.

Au moment de la campagne électorale, la profession de foi du candidat pourrait, tant que les citoyens n'en font pas autrement, être considérée comme un succédané de cahiers de doléances. Après la victoire, elle devient feuille de route et l'élu s'est engagé à la suivre.

Mais dans sa vie quotidienne, l'élu doit composer :

- avec ses pairs, qui ne seront pas forcément du même avis, et
- avec la réalité qui le confronte à des questions qui n'ont pas été abordées dans la campagne, et de même pour les citoyens.

D'où la nécessité impérieuse pour lui de retourner en permanence à la rencontre des citoyens pour débattre sur ce qu'il convient de faire, sans lui demander pour autant de renoncer aux convictions qu'il défend.

Certaines études sur la « démocratie participative » concluent à un grand déficit d'explication sur les compétences des organes élus et sur les décisions des élus. Si les citoyens manifestent des réticences envers les institutions de la République et leurs membres, c'est qu'ils ne comprendraient ni le comment ni le pourquoi de leurs actions.

Cette attitude, perçue comme élitiste, est nuisible à l'image des élus. Une fois la confiance des citoyens rétablie, ils pourront dire eux-mêmes ce qu'éventuellement ils ne comprennent pas... Un dialogue constructif ne peut s'engager qu'entre égaux.

Le récit de ce qui est déjà fait pourrait avantageusement laisser place à la question : « De quoi voulez-vous parler ? » qui peut d'ailleurs être posée par les citoyens ou par les élus.

Le civisme plus que jamais d'actualité doit reprendre sa place dans l'éducation scolaire.

Proposition :

- **Rappeler aux élus (conseillers départementaux) qu'ils peuvent intervenir auprès des élèves des collèges** dans le cadre des programmes scolaires « Education à la citoyenneté » ou des Journées de l'Engagement.

Les partis politiques formaient naguère leurs militants pour les préparer aux difficultés de leur pratique. La complexité de la société a progressé, et ces formations ont régressé. L'instruction civique, la formation citoyenne pourraient relever de l'Education Populaire, être ouvertes à tous et pas seulement destinées aux futurs candidats, tout en étant très fortement conseillées à ceux-ci, et absolument avant leur candidature. Cette action, qui pourrait être soutenue par l'institution concernée (Conseil Départemental pour une formation à la candidature au mandat de conseiller départemental, etc.) permettrait de lutter contre les opinions fortement ancrées chez nombre de citoyens, de cooptation, d'arrangements entre amis pour les candidatures.

Propositions :

- Dans le cadre de **l'Education Populaire, élaborer et financer un programme d'instruction civique destiné à tous.**
Décentralisé, il devrait permettre à ceux qui le souhaitent de maîtriser la complexité de l'organisation administrative et politique de notre société, de renforcer par l'étude et le débat la conscience et la prééminence de l'intérêt général, et qui pourrait contribuer à diffuser les pratiques de co-construction de projets.
- **Organiser des universités populaires sur le thème de la démocratie participative**
- **Créer des forums, rencontres pour sensibiliser aux sujets**

C. Se doter des outils et des méthodes pour initier et pérenniser ce dialogue élu.e-citoyen.ne.

1. **Former aux outils et dispositifs de la participation**

De l'avis de nombreux professionnels, l'établissement d'un dialogue constructif et apaisé entre élus et non-élus est considérablement facilité par l'intervention d'un animateur formé pour cela, qui peut organiser le débat sans prendre parti. Un large programme de formation d'animateurs et d'animatrices « volontaires » permettrait de multiplier les débats sans créer de lassitude.

Propositions :

- Favoriser et financer la formation d'animateurs et d'animatrices bénévoles et ouvrir cette formation aux militants et militantes associatives volontaires
- Associer les services techniques et administratifs des collectivités à la réflexion et aux formations sur l'expression et la participation citoyenne : prendre en compte la spécificité de « ces équipes » qui pourraient être mises mal à l'aise par leur position « en même temps » de collaborateurs et conseillers d'élus et de citoyens.

Ces formations s'adressant à des publics différents (professionnels, élus, bénévoles...) pourraient favoriser la prise en compte d'une expertise citoyenne d'usage parallèlement à l'expertise technique. Cela favorisera un enrichissement mutuel bien préférable à une confrontation crispée.

La formation de l'élu doit être obligatoire.

Outre le complément de formation nécessaire en début de mandat, et la formation continue tout au long du mandat comme pour tous les praticiens, un élu ouvert au dialogue citoyen doit y être formé. Il doit pouvoir instaurer une méthode pratique pour impulser une animation participative efficace.

Propositions :

- **Entretenir et améliorer la compétence des élus** qui doivent être assez au fait de la complexité réglementaire et administrative pour maîtriser réellement leurs sujets et pour ne pas devoir invoquer leur complication face aux questions de citoyens.
- **Former et accompagner les élus qui s'engagent dans la co-construction** de projets

2. **Accompagner les dispositifs de la participation**

Même si l'optimisme commande de croire à l'émergence prochaine d'un groupe d'animateurs et d'animatrices bénévoles assez large, la promotion des pratiques citoyennes et participatives demande plus.

Peut-on envisager la mise en place d'un (ou plusieurs) **animateur ou animatrice sociale départementale** pour réveiller les consciences et susciter les envies d'implication dans l'évolution et le changement profitables à tous.

Proposition :

- **S'adjoindre les compétences d'un ou une chargée de mission, dédiée à la mise en œuvre des démarches participatives**

3. **Diversifier les modes de participation : utiliser les outils numériques**

La « modernisation » du statut de l'élu en lien avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication paraît indispensable.

Proposition :

- **Diversifier les modes de consultation** et utiliser les possibilités qu'offrent **les outils numériques**

4. Valoriser et se nourrir des expériences

Proposer à des élu.e.s menant ce type de démarches de venir témoigner et de partager leur savoir-faire avec les autres élu.e.s.

Et en particulier d'échanger entre élus sur les questions de légitimité, de rôle de l'élu, de pouvoir et de partage de pouvoir qui peuvent être des freins à l'engagement dans des démarches participatives.

Propositions :

- **Faire connaître et valoriser les pratiques d'élus et d'élues déjà engagées** dans les démarches de participation citoyenne
- **S'appuyer sur des travaux engagés au niveau national** comme ceux de la Commission Nationale du Débat Public, du Comité 21... *(voir liste de sites en annexe)*

5. Expérimenter

S'appuyer sur quelques territoires pilotes pour tester des dispositifs avant de les généraliser.

Propositions :

- **Créer un « conseil permanent de citoyens accompagnateurs ».**
Il serait composé de bénévoles volontaires : une large consultation serait lancée auprès des habitants, acteurs associatifs, élus municipaux, anciens élus, militants de la campagne électorale pour parvenir à construire collectivement. Chaque élu pourrait ainsi le consulter, réfléchir avec lui pour avoir un éclairage et une analyse « externe ». Cette instance, lieu d'échanges, pourrait tester des dispositifs et proposer des pistes de travail. Les citoyens pourraient à tout moment intégrer ou quitter cette instance.
- **Favoriser chaque fois que possible l'émergence de comités citoyens à thème** pour faire émerger des idées nouvelles, des projets quelquefois utopiques. Sur le modèle de conseils municipaux des jeunes

6. Mettre en place des dispositifs d'évaluation des actions publiques

Indiquer, lorsqu'une décision est prise, quels seront les critères d'évaluation de sa mise en œuvre semble être une pratique en cours de construction. Il nous semble utile de généraliser cette évaluation quelle que soit l'importance de l'action, et de ne pas passer sous silence les échecs pour partager leur analyse avec les citoyens qui le souhaitent.

Proposition :

- **Associer systématiquement une grille d'évaluation à chaque projet, petit ou grand** ; ne pas cacher les échecs, mais les analyser avec toutes les parties prenantes, après une période préalablement définie.