

Les Assises de la DÉMOCRATIE PERMANENTE

Un exercice sans concession

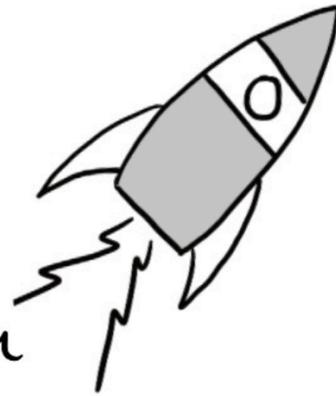


Un cadre éthique et adhésion
à la charte nationale de la
Participation du public

4 ambitions

25 mesures

7 chantiers pour une
démocratie du Futur

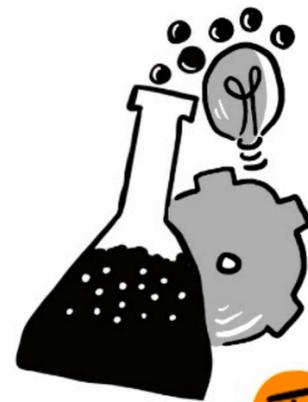


4 AMBITIONS



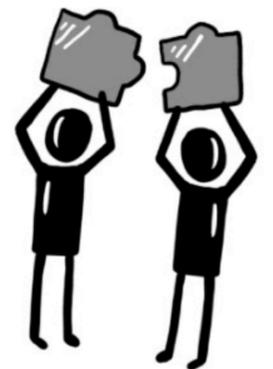
EDUQUER, SE FORMER
Apprendre pour élargir le cercle de
ceux qui participent.

ÊTRE en LIEN, COOPÉRER,
s'ancrer dans les territoires



AGIR autrement, INNOVER
& EXPÉRIMENTER

IMPLIQUER plus largement,
DÉCIDER autrement



Restitution des 2e Assises de Démocratie Permanente



2 ans et demi après le vote (avril 2018) du plan d'actions démocratie permanente, les secondes Assises de la Démocratie Permanente de la Région Centre-Val de Loire se sont tenues en ligne les 6, 9 et 10 novembre 2020. Elles proposaient de revenir sur les avancées et les perspectives de la démarche au cours de 6 sessions dont 4 ateliers thématiques.

Il s'agissait notamment de faire le point sur chacune des quatre ambitions définies dans le plan d'actions voté par la Région en 2018 :

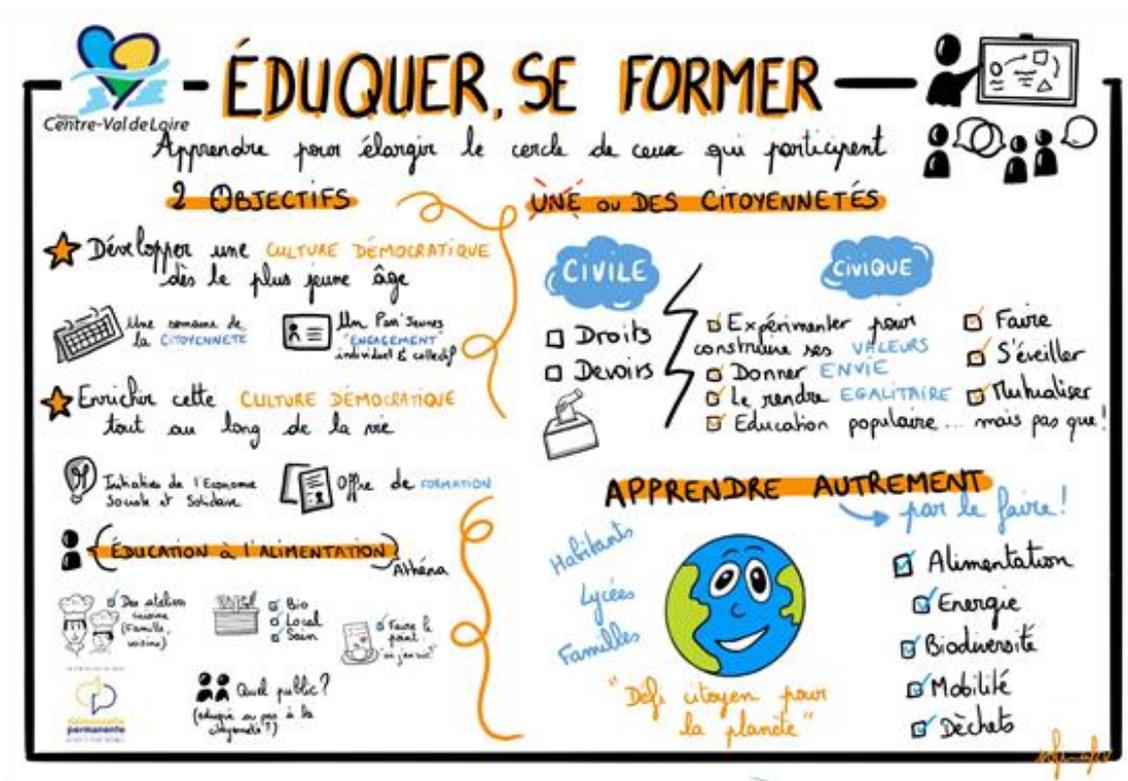
- Eduquer, se former : apprendre pour élargir le cercle de ceux qui participent.
- Être en lien, coopérer et s'ancrer dans les territoires.
- Agir autrement, innover et expérimenter.
- Impliquer plus largement pour décider autrement.
- Comment les acteurs du territoire s'en sont saisis ?
- Comment se sont mises en œuvre les mesures du plan ?
- Quels sont les retours d'expériences ?
- Comment aller plus loin ?

Cet évènement avait vocation à rendre compte et discuter avec les personnes engagées sur les avancées et pistes d'améliorations possibles de la politique de participation de la Région. L'ensemble de ces différents moments ont fait intervenir élus et agents du Conseil Régional, mais aussi de nombreux témoins, participants à la démarche et acteurs sur le territoire régional, experts et chercheurs qui ont nourri les échanges de ces trois jours. Ces interventions ont permis aux participants de venir interroger et prolonger les ambitions de la démarche, mais aussi identifier freins et solutions pour tendre vers ses objectifs et l'amélioration des dispositifs existants.

Principaux éléments de restitution

- Retour sur les ateliers sur les ambitions
- Mise en perspective de la démarche de démocratie participative portée par la Région par Sarah Anaïs Achache, doctorante en géographie.

Ambition 1 : Eduquer, se former : apprendre pour élargir le cercle de ceux qui participent



Retour d'expérience des témoins >> L'apprentissage par le faire : les défis alimentation en RCVL

par Annabelle Desrousseaux (coordonnatrice au Graine Centre) et Lenaïg Le Nen (éducatrice à l'environnement à l'Association Athéna 36). Pour en savoir plus :

<http://www.grainecentre.org/defi-alimentation>

Synthèse des débats et prises de parole lors de l'atelier plénier

La question de l'apprentissage de la citoyenneté semble aujourd'hui à déconstruire dans le cadre de la démarche. La citoyenneté est une figure de l'éducation formelle, transmise

en particulier par l'École (règlement intérieur, délégués, enseignement moral et civique, Maison des Lycéens...) qui pourvoit une certaine facette de ce que peut être l'engagement citoyen, et constitue pour les jeunes un prescripteur fort de valeurs prédéterminées. Le champ scolaire est en outre difficile d'accès pour l'institution régionale.

Le débat entre les participants s'oriente à penser que l'appropriation de la citoyenneté passe également par la possibilité de construction des valeurs, notamment par le faire, et donc de disposer de leviers d'action pour atteindre cet objectif, qui sont aujourd'hui peu existant ou visibles, en particulier auprès des jeunes.

L'apprentissage n'est cependant pas limité aux pratiques et publics scolaires, ce que souligne notamment le retour d'expérience sur les défis alimentation. De ce point de vue, la citoyenneté telle qu'abordée dans le cadre de Démocratie Permanente est finalement double. En cherchant à inclure les citoyens dans les processus de construction des politiques publiques, la démarche s'apparente à une **citoyenneté civile**, qui s'inscrit dans le droit et la production des normes. C'est la citoyenneté des droits et des devoirs, dont celle relative à la représentation et à la machine dits *politiques* (le vote, l'engagement dans les partis).

D'un autre côté, en promouvant les initiatives citoyennes (par les Porte-Voix etc.), par les références à l'éducation populaire et aux modes d'action et de gouvernance issus de l'Economie Sociale et Solidaire, la démarche se fait également l'écho des formes de citoyennetés pouvant être qualifiées de **civiques**, qui prennent corps dans des actions d'intérêts publics souvent collectives, de types culturelles, sociales, environnementales etc., initiées en dehors voire en critique à l'action de la puissance publique.

La démarche s'inscrit ainsi dans ces deux dimensions, dont les enjeux en termes de dynamiques d'engagements sont différents et auxquels il s'agirait d'apporter des réponses appropriées afin de favoriser la diversité des modes d'engagement et des personnes impliquées.

Synthèse des remarques et propositions du temps contributif

- Approfondir la distinction entre citoyennetés civile et civique dans le cadre de la démarche.
- Faciliter l'initiative des élèves au sein des établissements scolaires.

- L'Education Nationale et ses personnels doivent être sensibilisés et impliqués dans la construction de projets liés à la citoyenneté en dehors des cadres institués au sein des établissements.
- Existence d'un besoin d'accompagner les jeunes dans leur exercice des citoyennetés.
- Favoriser les rapports partenariaux entre les différents acteurs de l'éducation et les collectivités pour produire de nouvelles initiatives en faveur de la citoyenneté des jeunes.
- Les entreprises ne sont pas suffisamment impliquées dans des initiatives en faveur du développement de la démocratie.

Ressources complémentaires

GRANCHAMP L, & GLATRON S. (2016). Tous écocitoyens ?. Réenchantement du quotidien et décentrement du politique. *Revue des sciences sociales*, No. 55, p. 10 17, URL :

<https://journals.openedition.org/revss/1922>

CNESCO (2018), Résultats du volet Engagements citoyens de l'étude « Ecole et citoyenneté » menée auprès de 16 000 collégiens de 3e et lycéens, URL :

<https://www.cnesco.fr/fr/engagements-citoyens/>

Par Patrice Melé, géographe, UMR CITERES, CNRS-Université de Tours. Pour en savoir plus : <http://citeres.univ-tours.fr/>

Synthèse des débats et prises de parole lors de l'atelier plénier

La diversité des actions regroupées derrière la notion d'« initiatives » vient interroger la Démocratie Permanente et les institutions quant au rôle que ces dernières peuvent jouer sur leur émergence, leur pérennisation, et à la façon de se positionner vis-à-vis d'elles, et ce, dans un contexte de diffusion des discours sur les transitions, et les territoires et monde de « demain ».

Des débats, on peut tenter de tirer une première synthèse de ce que l'on peut qualifier d'initiative.

Les initiatives revêtent un caractère interstitiel, souvent micros, dispersées, voire en quête de construction d'un modèle alternatif et ainsi des moyens de leur propre permanence. Portées sur des objets divers, elles semblent avoir pour point commun de proposer des réponses à des besoins non-assouvis. De ce point de vue, les besoins évoqués pour les témoins sont de 3 ordres : la question environnementale (par les déchets), la participation dans les quartiers populaires, le développement de la citoyenneté, auxquels les réponses apportées sont ici localisées.

Un dernier trait commun serait d'émerger en dehors de l'action de l'action publique. En ce sens, elles sauraient être qualifiées de citoyennes. Force est pourtant de constater qu'elles entretiennent des rapports aux collectivités. Il apparaît d'ailleurs que la nature de ces rapports participe de la diversité de ces initiatives. En effet, le spectre des formes d'engagement et du rôle assigné des différentes entités, associations ou collectifs, vis-à-vis des acteurs publics, peut être large : opérateur ou prestataire de services, rôle de vigilance et d'expertise, d'opposition, de production de contre-projet...

L'attention portée au travers de la démarche Démocratie Permanente aux initiatives semble rejoindre les aspirations des participants. Cependant, un certain nombre de freins à la construction d'un rapport durable et adapté entre collectivités et porteurs d'initiatives apparaît dans les discussions. Ces freins appellent des réponses nouvelles afin de pouvoir les lever.

Les enjeux soulevés se situent d'abord du côté des collectivités. En la matière, il est souligné la lourdeur, voire le caractère limitatif et limitant des dispositifs d'aide au financement, en particulier les appels à projets. Plus généralement, c'est le caractère figé du fonctionnement bureaucratique qui est remis en question par certains, notamment en

considérant qu'il participe du maintien d'une certaine posture de défiance des élus vis-à-vis de la démocratie participative et de la participation citoyenne de manière générale.

La mise en réseau des initiatives est plébiscitée dans le débat, en faveur de la réussite des initiatives et l'amplification de leur impact. Que les acteurs publics s'y impliquent ou non, il reste souligné que l'activité d'intégration au sein de différents réseaux est aujourd'hui insuffisamment soutenue en matière de financement public, face aux coûts que cet effort représente pour de petites structures. C'est l'identification et la possibilité du travail horizontal des corps intermédiaires qui sont ainsi soulevées, et du même coup la capacité de la collectivité à accompagner ces dynamiques.

Synthèse des remarques et propositions du temps contributif

- Face au manque de légitimité ressenti par certaines structures vis-à-vis des institutions, la Région devrait engager un travail de reconnaissance et de repérage des micro-initiatives et développer les formes de soutien à leur mise en réseau à différentes échelles.
- Les dispositifs de financements régionaux devraient être revus dans l'optique de pouvoir être adaptés aux besoins, capacités et objectifs de structures diverses, y compris micros.
- Les Espaces Régions Centre pourraient changer d'échelle de présence (actuellement 1 par Département) au profit des bassins de vie. Cette proposition vise à leur donner une fonction ressource, pour aider citoyens et structures à comprendre les politiques et dispositifs régionaux, et de leur permettre d'identifier des interlocuteurs pertinents pour répondre à leurs besoins.
- Relancer un dispositif de type Tournée Citoyenne (ou Caravane Citoyenne) pour développer les actions de proximité entre l'institution et les citoyens, voire sensibiliser les élus locaux du territoire aux questions de participation...
- Donner les moyens aux gens de participer : aller au plus près d'eux, adapter les horaires, les financer.
- Construire une carte collaborative des associations et collectifs, par thèmes.
- Renforcer le rôle de la recherche dans la démarche Démocratie Permanente.

Ressources complémentaires

BACQUÉ M-H, & MECHMACHE M. (2014). « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires : pour une réforme radicale de la politique de la ville » (rapport au ministre

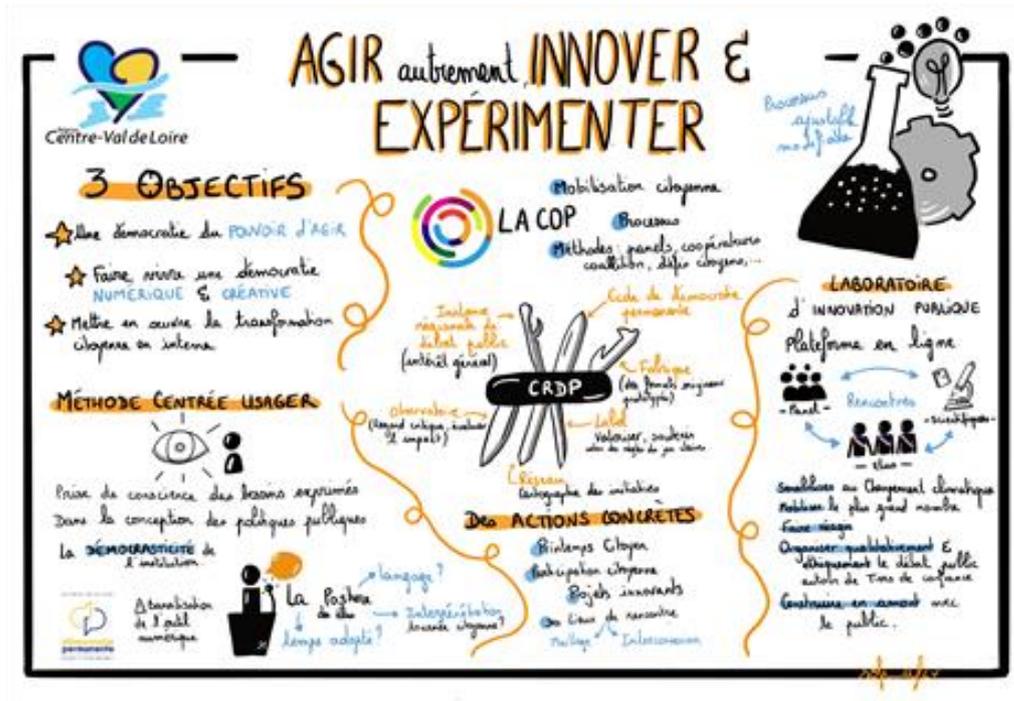
délégué à la ville). URL : https://unadel.org/wp-content/uploads/2015/01/rapport_participation_habitants_141117-web.pdf

BOULANGER P-M. (2015), *Les initiatives citoyennes de transition : significations et perspectives politiques*. Communication présentée lors du Forum de la Transition Solidaire (Belgique). URL : <http://www.iddweb.eu/docs/Inittrans.pdf>

LAIGLE L. (2014). *Une mise en mouvement de la transition écologique par la société civile ? Approches, enjeux et perspectives*. Communication présentée lors du Colloque « Les chemins politiques de la transition écologique ». URL : <https://hal-cstb.archives-ouvertes.fr/hal-01515559>

Lab des initiatives OXYGENE <https://www.reseau-oxygene.fr/les-productions-du-reseau/groupes-de-travail/>

Ambition 3 : Agir autrement, innover et expérimenter



Retours d'expériences des témoins

>> **Présentation de la démarche de COP Régionale et des dispositifs d'innovation publique de la Région**

Par Nathalie Artiges-Maunoury, Directrice-adjointe de la Direction de la Transformation Numérique et Citoyenne, Région Centre-Val de Loire

>> **Présentation des résultats de la mission de préfiguration de la Coopérative Régionale de Démocratie Permanente**

Par Judith Ferrando et Thierry Lepesant, Chargés pour la Région de la mission de préfiguration de la Coopérative Régionale de la Démocratie Permanente, Cabinet Missions Publiques

Les fonctions possibles préfigurées de la Coopérative Régionale de la Démocratie Permanente

C'est quoi ? Six grandes fonctions possible

Instance régionale de débat public : intérêt général, accès:

École de démocratie permanente : se former, progresser, t

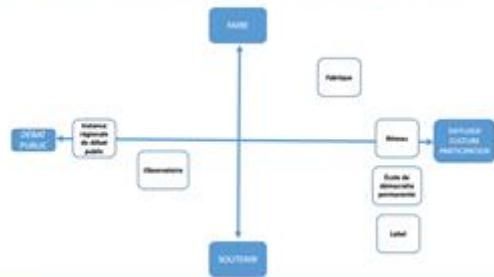
Fabrique : expérimenter, innover, faire ensemble

Label : soutenir, valoriser, gage de qualité

Réseau : échanger, mutualiser, documenter

Observatoire : évaluer les processus, mesurer les impacts,

Préfiguration : quelles fonctions pour la Coopérat



Synthèse des débats et prises de parole lors de l'atelier plénier

L'ambition-titre de cet atelier (Agir autrement, innover et expérimenter) a amené les participants à discuter de la dimension interne des évolutions induites par le développement de la démocratie participative à l'échelle de l'institution régionale. En effet, la multiplication des dispositifs de participation implique des modifications dans le fonctionnement de la collectivité, qu'il s'agisse du fonctionnement bureaucratique, du rôle dévolu à l'expertise professionnelle des agents, mais aussi quant à la capacité de la collectivité à s'approprier les dispositifs participatifs au-delà des services en charge.

Le premier témoignage fait ainsi valoir que cette évolution constitue un processus et non un changement immédiat. Cela permet de souligner que la mise en place d'une délibération spécifique ne suffit pas à elle seule à modifier des fonctionnements habituels, notamment tournés vers la bonne marche de la machine déjà instituée, celle fonctionnant à l'aide des mécanismes de la représentation politique.

L'infusion en interne d'une « culture de la participation » nécessite de ce point de vue des moyens spécifiques, en termes de formation, d'assistances à l'élaboration, la conduite ou au suivi des dispositifs. Concrètement dans le cadre de la démarche, la Région s'est dotée de différents outils, tels qu'un lab interne d'innovation sur les politiques publiques, ou un réseau d'agents formés à certaines méthodes d'animation utilisées pour la participation.

Cette dynamique reste toutefois à poursuivre. S'il y a bien eu création de nouvelles démarches de participation, il demeure des disparités d'appropriation de la participation entre les services de la collectivité. Outre les postures politiques parfois réticentes, ce sont également les pratiques managériales qui sont citées comme frein à l'introduction de ce qui constitue de nouveaux modes de faire l'action publique.

Ces différents freins identifiés sont par ailleurs communs à d'autres collectivités engagées dans le développement de la démocratie participative. De ce point de vue, le second projet présenté, toujours en phase de préfiguration, est envisagé comme une réponse

supplémentaire, mais mutualisée à l'échelle du territoire régional. Cette Coopérative Régionale de la Démocratie Permanente (CRDP), présentée comme un « couteau suisse », s'adresserait ainsi aux institutions, notamment comme un outil de garantie du respect des bonnes pratiques en matière de débat public. Cette CRDP serait également appelée à s'adresser directement aux citoyens, en particulier dans sa dimension « centre de ressource », avec la fonction de fabrique. Cette dernière fonction tend en outre à s'apparenter à l'idée de Maison ou Fabrique citoyenne en réflexion du côté du Réseau des Porte-Voix.

L'une des conditions de réussite de cet outil repose sur la construction d'une « forme collégiale de gouvernance » (J. Ferrando), mobilisant divers acteurs des territoires, institutionnels et corps intermédiaires. Les enjeux identifiés derrière cette future gouvernance relèvent tant de l'indépendance et la pérennité vis-à-vis des cycles électoraux, que de la construction d'un « bien commun régional » (C. Fournier).

Considérée par C. Fournier comme la mesure « la plus bousculante » de la délibération, elle se démarque par sa complexité de mise en œuvre. Ce projet de CRDP consiste en effet d'abord à fédérer autour d'un projet qui saura organiser la « fertilisation croisée » (J. Ferrando) des acteurs sur des questions démocratiques et de participation, au sein d'une structure ouverte au territoire et construite à partir de décisions collectives.

Synthèse des remarques et propositions du temps contributif

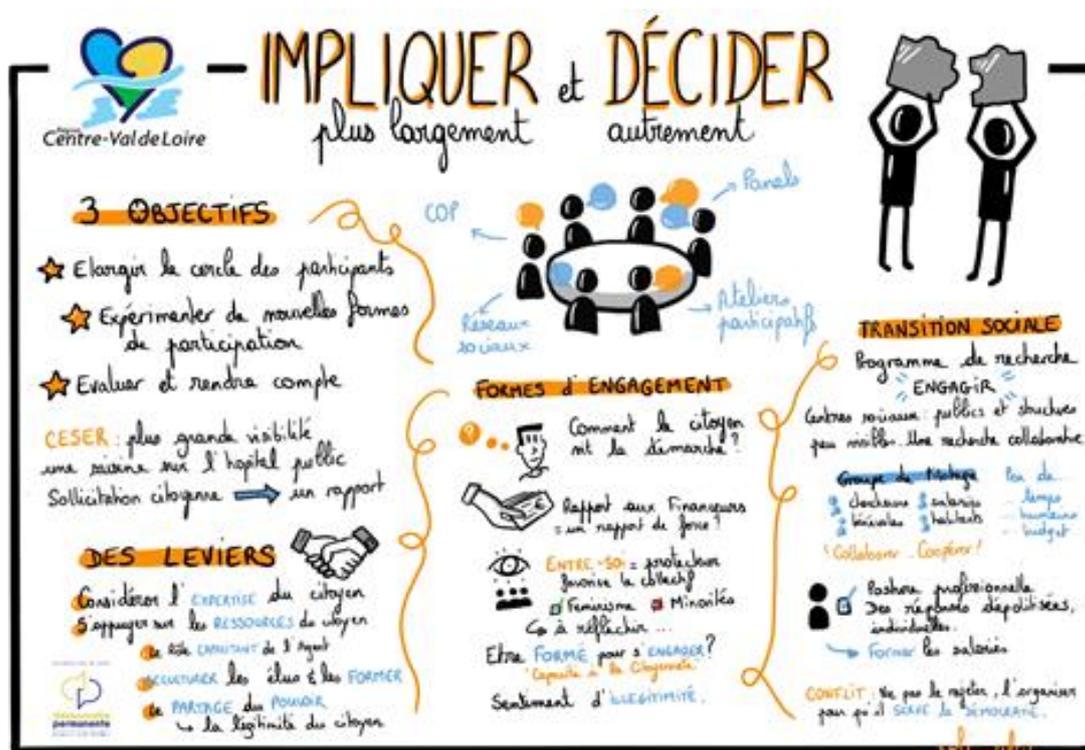
- La Région peut encore aller plus loin dans la multiplication des dispositifs de participation : tables de quartier, budgets participatifs... Mais il faut que les règles qui encadrent le débat soient claires et établies dès le départ.
- La démarche Démocratie Permanente devrait prévoir des moyens dédiés à l'ingénierie et à l'innovation démocratique.
- L'ingénierie des dispositifs de participation ne doit pas venir les rigidifier. L'expérimentation doit rester possible.
- Le numérique peut être un objet d'expérimentation, au-delà des GAFAM et des solutions clés en mains, pour construire des outils sur-mesure.
- Il y a besoin d'améliorer le lien entre les élus régionaux et le territoire de vie des habitants. Il faudrait multiplier les possibilités de rencontres directes et de débats entre élus et habitants.
- Développer le principe de co-formation entre élus et citoyens.

- Développer dans la collectivité un fonctionnement plus transversal et horizontal, y compris dans le cadre des dispositifs de financement.
- Les projets portés par les structures avec l'aide d'une collectivité ne doivent pas devenir les projets de la collectivité. Ne pas déposséder les structures de leurs projets au profit de la collectivité.
- Reconnaître les énergies citoyennes comme un commun.
- Créer une complémentarité entre la CRDP et le projet de Maison Citoyenne des Porte-Voix.

Ressources complémentaires

La COP Régionale : <https://cop.centre-valde Loire.fr/>

Ambition 4 : Impliquer plus largement pour décider autrement



Retour d'expérience des témoins qui ont nourri les débats

>> **Le projet de recherche collaborative ENGAGIR : développer le pouvoir d'agir dans les centres sociaux**

Par *Ramatou Sow*, Déléguée de la Fédération des centres sociaux de la Région Centre-Val de Loire, et *Catherine Neveu*, anthropologue, Directrice de recherche CNRS, IIAC-LACI (EHESS), et CITERES. Pour en savoir plus : <https://centredelaloire.centres-sociaux.fr/engagir-retour-en-videos/>

Synthèse des débats et prises de parole lors de l'atelier plénier

La démarche Démocratie Permanente a été lancée dans l'idée de dépasser le constat des "Toujours Les Mêmes" (TLM) dans les instances de participation publique de débat. Si la Région multiplie les démarches inédites de participation (voir notamment [la synthèse de](#)

l'atelier 3), la question de leur capacité d'inclusion des personnes éloignées du politique de manière générale reste soulevée.

Le débat autour de cette quatrième ambition s'est ainsi attardé sur les contraintes qui pèsent sur certains exclus de la participation, et sur les pistes pour ramener le politique vers les individus, en particulier en mobilisant la notion de pouvoir d'agir. Il a été alimenté par la présentation de certains des résultats du projet de recherche ENGAGIR élaboré et mené en collaboration entre la fédération des centres sociaux de la Région et des chercheurs en sociologie.

Les résultats de l'enquête soulignent tout d'abord la prédominance problématique d'une « conception capacitaire » de la participation. L'idée qu'il existerait des compétences préalables à la participation est présente y compris chez les acteurs de terrain au contact des usagers des centres sociaux. Elle constitue une source de délégitimation de la capacité à s'engager comme citoyen des personnes qui en seraient dépourvues. Considérer a priori l'incompétence comme un frein à l'engagement constitue ainsi pour les deux témoins un facteur d'exclusion au politique.

Cette approche capacitaire n'est pas l'unique raison de la délégitimation de certains publics, notamment ceux vivant des situations précaires. L'expression par les individus de situations vécues comme injustes, en particulier au travers de la libération de la colère, reste également perçue comme une forme inadaptée d'interpellation à portée politique, notamment quand elle est exprimée de manière individuelle.

Les porteuses du projet rappellent l'importance pour les citoyens de trouver des espaces d'expression collectifs permettant, à l'aide d'un entre-soi protecteur, d'élaborer à plusieurs une réflexion voire des réponses aux situations vécues individuellement. La discussion aboutit notamment sur l'idée que le pouvoir d'agir n'attend pas l'acquisition de compétences mais se développe par l'engagement.

Développer le pouvoir d'agir de toutes et tous repose ainsi sur une modification des représentations sur les modes et les motifs d'engagements légitimes, tant au sein des corps intermédiaires (tels que peuvent l'être les centres sociaux), qu'au sein des institutions publiques. Outre la conception capacitaire de la participation, ces représentations prennent corps par exemple dans la définition de ce que recouvre l'intérêt général, qui élimine parfois d'emblée des motifs d'insatisfaction ou des sentiments d'injustices du fait qu'ils ne répondraient que d'intérêts individuels, parfois qualifiés de communautaires. De la même manière, les sujets conflictuels tels que les discriminations, peuvent subir un évitement, propre à empêcher la construction d'un espace de débat.

Ramatou Sow a rappelé que les résultats de l'enquête ont montré la nécessité de développer la culture de la participation au sein des centres sociaux, notamment par la formation, afin de modifier la posture des salariés et bénévoles. Il s'agit de ce point de vue de

savoir créer avec et pour les usagers des espaces propices à l'identification d'injustices partagées, et en leur permettant « l'acquisition de capacités critiques » (C. Neveu).

Si la question du pouvoir d'agir est inscrite dans le projet politique de la fédération, la capacité des centres sociaux à mettre en œuvre cet objectif est par ailleurs limitée par la posture des acteurs publics. Les témoins soulignent de ce point de vue que le fonctionnement par appels à projets n'est pas favorable à la mise en œuvre de projets politiques propres. Reposant pour elles sur une « conception peu partenariale du partenariat », elles y opposent une vision plus coopérative des rapports avec les collectivités, afin de rendre possible « l'autonomie du projet politique ».

Quant à l'accueil par les pouvoirs publics des colères et des sujets potentiellement conflictuels, les témoins, rejointes par certains autres participants, estiment qu'il devrait être organisé. Il s'agirait pour C. Neveu de « verticaliser les colères », de rendre possible l'expression collective de celles et ceux qui vivent et souhaitent faire entendre des situations d'injustice et un discours critique au sein de la société. Au-delà des questions de formalisation d'un dispositif adapté, il s'agit pour C. Neveu de dépasser un certain modèle dominant de la citoyenneté conçu autour d'attributs pré-déterminés du *bon* citoyen, de genre, d'âge, de niveau d'éducation et de capacité d'argumentation, pour permettre l'inclusion du plus grand nombre dans le débat démocratique.

Synthèse des remarques et propositions du temps contributif

- Les lieux de la participation devraient être multipliés et diversifiés. Ils pourraient exister dès l'école, et être réguliers.
- Des outils de formation devraient être produits pour favoriser l'apprentissage de modalités de prise de décision horizontale. Ces outils (ex : MOOC) pourraient être communs à tous types d'individus ou structures : élus, citoyens, agents, enseignants, collectivités, associations...
 - Les instances de participation devraient avoir leur autonomie, en particulier être émancipées des rythmes électoraux.
 - Les instances de participation devraient être co-construites avec les citoyens.
 - Il faudrait aider à la mise en réseau des instances de participation et des structures du territoire pour favoriser les coopérations.
 - Les dispositifs de financement public ne devraient pas mettre en concurrence frontale les structures (par ex. : dédier une part d'un budget participatif à une répartition entre structures).

- Dans le cadre de la démarche, la question du partage de la décision devrait être requestionnée.
- Les élus et les institutions devraient être prêts à entendre la colère des citoyens.

Ressources complémentaires

Vidéos du colloque de restitution des résultats du programme de recherche ENGAGIR (UMR CNRS CITERES/CoST) - *Le pouvoir d'agir dans les centres sociaux, formes d'engagement, politisation, discriminations* (janv. 2020, Joué les Tours) :

https://www.canal-u.tv/producteurs/citeres/seminaires_citeres/colloque_le_pouvoir_d_agir_dans_les_centres_sociaux_formes_d_engagement_politisations_et_discriminations_engagir

Synthèse proposée par Sarah-Anaïs ACHACHE

La synthèse proposée ici par Sarah Anaïs Achache, doctorante en géographie, a pour objectif d'analyser les échanges sous un angle qui propose une mise en perspective des différents débats et interventions tenus lors de chacune des séquences.

Cette analyse distingue ainsi trois perspectives, développées à partir des témoignages et propositions des participants. La première souligne que la manière dont se développe la démocratie participative s'inscrit dans un processus plus général de transformation de l'institution. Ensuite est abordée la façon dont la démarche amorce une réflexion plus large sur les formes de citoyenneté. Pour finir, sont vues sur les difficultés à dépasser les facteurs d'exclusion dans la participation citoyenne.

Chaque perspective est d'abord introduite, puis décrite dans le cadre de la démarche. Enfin, chacune conclut sur la façon dont l'action pourrait être améliorée dans le cadre de Démocratie Permanente.

Le développement de la démocratie participative au sein de la Région depuis le lancement de Démocratie Permanente : une transformation progressive de l'institution et de son rapport aux citoyens

La mise en place de dispositifs avec l'objectif d'une plus forte implication des citoyens dans la construction des politiques publiques met en jeu plusieurs aspects du fonctionnement traditionnel des collectivités ; et ici, en l'occurrence de l'institution régionale. Un constat général émerge des débats : le développement de la démocratie participative implique la mobilisation d'un enchevêtrement de processus, notamment internes à la collectivité, plus ou moins avancés les uns par rapport aux autres. Parmi ceux-là, les débats engagés lors de ces Assises en distinguent en particulier trois.

Les deux premiers s'inscrivent dans ce qui relève de la « culture de la participation ». La construction d'une politique globale de participation implique en effet la diffusion et l'appropriation en interne de la collectivité de nouvelles pratiques. Saisir et s'approprier les attendus d'un processus participatif, acquérir les compétences méthodologiques liées à la conception et au déploiement d'un dispositif de participation, mais également faire évoluer certains modes d'organisation et de management du travail font partie de ces pratiques abordées par les participants. Cette évolution des pratiques est indissociable d'une

modification des représentations sur la légitimité de la place de l'expression des citoyens dans la construction des politiques publiques, de la part des élus, mais aussi des agents.

Enfin, le dernier enjeu développé est celui des dispositifs et de leurs effets. La participation des citoyens aux dispositifs institutionnels est en effet tributaire des conditions matérielles et formelles de mise en œuvre du débat public, mais aussi des caractéristiques du public présent. Les résultats de la participation citoyenne, une production aux dimensions tant concrète que politique constituent alors l'aboutissement effectif de l'ensemble de ces processus.

Comment Démocratie Permanente répond-elle à ces enjeux ?

Vis-à-vis de ces enjeux, la démarche Démocratie Permanente, en tant que politique publique régionale dédiée et volontariste, a permis de faire de la question de la participation des citoyens un sujet à part entière au sein de la collectivité. Pour autant, les échanges ont permis de mettre en exergue que la délibération par elle-même n'impose pas le changement des pratiques, mais suscite la mise en mouvement vers la diffusion de la culture de la participation.

Cette dynamique repose essentiellement sur les moyens déployés afin de répondre aux besoins spécifiques à la diffusion de nouveaux modes de faire : service dédié, formation, acquisition d'outils (notamment numériques), nouveaux groupes de travail... La progressivité du développement de la démocratie participative se dévoile au travers de la montée en compétence des personnels mobilisés et de la multiplication des dispositifs. Par ailleurs, l'évolution des méthodes de participation des citoyens, vers une complexification des dispositifs ou par leur caractère innovant voire expérimental (comme dans le cas de la COP Régionale) révèle la capacité de certains services de la Région à s'emparer des principes de la participation pour les adapter aux objectifs des politiques poursuivies.

Le caractère progressif de la diffusion de la culture de la participation et de sa concrétisation peut s'expliquer par un certain nombre de réticences, fruits de postures préexistantes, et qui subsistent au sein de l'institution régionale. Le fonctionnement de la collectivité, à l'image d'une machine (institutionnelle), est amené à être modifié par l'introduction de procédures de participation.

Ainsi le moment réformateur que représente la délibération et la mise en œuvre des premières mesures ne sont qu'une étape vers l'édification de nouveaux modes de faire, en particulier sur la façon dont les citoyens obtiennent un pouvoir effectif au sein de l'institution, en cohérence avec l'action des représentants élus. Qualifier l'étape en cours reste complexe, compte-tenu des différences entre les dispositifs mis en œuvre, leur temporalité, mais également des disparités dans l'acceptation et l'appropriation du développement de la participation au sein des différentes composantes, élue et administratives, de l'institution régionale.

Comment la démarche peut-elle aller plus loin ?

Des différents interventions, témoignages et contributions peuvent être tirés des pistes d'action et points de vigilance pour consolider et poursuivre la démarche.

La pérennité des dispositifs dans les différentes temporalités de mise en œuvre de la démarche constitue l'un des facteurs identifiés d'amélioration de la démarche. D'une part, le portage politique fort a permis d'initier un « moment de focalisation » (P. Melé) en faveur de la participation. Il s'agit maintenant que la collectivité soit en mesure de poursuivre la démarche au-delà de cette focalisation initiale ; et cela dans l'idée de pouvoir « ancrer les dispositifs participatifs dans le paysage politique » (C. Fournier). A l'échelle des instances, cette pérennité pourrait en particulier se traduire par l'application d'une temporalité qui permette leur émancipation des temps électoraux. Les participants ont souligné le besoin de disposer de rythmes propres, plus clairement détachés du fonctionnement de la démocratie représentative.

L'importance du rôle de la méthode dans la diffusion de la culture de la participation constitue dans les débats tant un gage de réussite qu'un prisme à ne pas sous-estimer. D'un côté, ce qui s'inscrit dans la méthode relève de la clarté des règles et de l'engagement de la collectivité. De ce point de vue, le projet de Coopérative Régionale de la Démocratie Permanente dans sa dimension « instance de débat public », tiers garant de la bonne tenue des débats, peut constituer un outil en faveur d'une expression citoyenne formalisée, et ouverte à la contradiction entre les parties.

Pour autant, la méthode, entendue ici de manière extensive à l'ensemble du contexte qui entoure la mise en œuvre d'instances, peut également constituer un vecteur de « banalisation » (V. Urman) de la démocratie participative. Concrètement, les risques d'un surinvestissement des méthodes participatives résident notamment dans la « fragmentation » (C. Fleury) des démarches, et la construction de « publics artificiels » (P. Melé).

A cela, deux réponses ont été formulées : d'une part, une plus forte implication des citoyens dans la construction des démarches ; d'autre part, la nécessité d'évaluer, et de recourir à la recherche, pour analyser la démarche et ses effets, tant sur les publics mobilisés dans les instances que sur l'évolution des rapports de pouvoir dans la construction des politiques publiques concernées.

Les initiatives locales dans la démocratie : reconnaître la citoyenneté en dehors de la machine institutionnelle

La conception de la citoyenneté qui se dessine au travers de la démarche repose sur deux dimensions qui se sont distinguées au fil des débats. La première est celle que l'on

pourrait qualifier de civile, et qui caractérise l'ensemble des rapports normés des citoyens à la machine institutionnelle, y compris au sein des instances de participation. Une seconde conception, pouvant être qualifiée de civique, est également abordée lors des débats de ces Assises. Elle relève des autres formes d'engagement des citoyens, qui se construisent dans l'espace public, mais en dehors des institutions.

Cette distinction ne constitue pour autant pas une rupture franche entre deux types de rapport. P. Melé rappelait à ce titre qu'il était possible d'envisager un « continuum » dans les formes d'engagement des citoyens et leurs rapports aux collectivités, entre la mobilisation collective d'opposition, la participation aux instances et la négociation. A cela, les débats permettent d'ajouter que les différentes formes de partenariats et financements de projets menés par les collectivités induisent des rapports spécifiques auprès de structures, souvent associatives, qui s'inscrivent dans la défense d'intérêts sociaux ou écologiques.

A cette diversité des modes et des objets d'engagements collectifs des citoyens, s'ajoutent les disparités entre les types d'organisations ou collectifs plus ou moins formalisés, souvent localisés, ainsi que leur taille, inférieure aux grandes structures associatives ou coopératives largement identifiées. Ces structures déploient néanmoins des projets ou initiatives sur le territoire régional qui proposent des réponses, parfois originales, à des besoins non-assouvis identifiés.

Comment Démocratie Permanente répond-elle à cet enjeu ?

Cette double conception de la citoyenneté est introduite dans la démarche sans toutefois être complètement explicitée. En effet, en plus de s'intéresser à l'amélioration des processus de participation des citoyens dans la décision publique, la démarche fait état dès ses ambitions de vouloir accompagner et valoriser les lieux et dynamiques locales pourvoyeurs de lien social. Derrière cet aspect se dessine une certaine prise en compte par la collectivité de l'existence de formes de citoyennetés en dehors de l'institution.

Cette première étape de reconnaissance se concrétise déjà au travers de certaines politiques régionales. Dans le cadre de Démocratie Permanente, il s'agit en particulier du soutien à la construction du réseau des Porte-Voix et du réseau Oxygène dédiés respectivement à la promotion de la citoyenneté et au repérage des initiatives en Région ; ou encore telles que l'adaptation du dispositif régional de financement de projets « A Vos ID ». Le projet en préfiguration de CRDP dans son volet « fabrique » aurait également pour mission de servir les projets collectifs à vocation citoyenne.

Comment la démarche peut-elle aller plus loin ?

Cette ambition d'inscrire les initiatives locales dans champ de la construction démocratique acte une relative reconnaissance par la collectivité de certaines formes d'engagement des citoyens en dehors de la machine institutionnelle. Cependant il semble

s'agir d'une première étape à laquelle les participants ont proposé de nombreux prolongements.

Tout d'abord, il s'agirait de faire évoluer la posture des composantes élues et administratives de l'institution envers la diversité des formes d'engagement des citoyens. Ce changement pourrait notamment s'appuyer sur la reconnaissance de l'existence d'un continuum dans la défense de certains intérêts collectifs et donc d'une diversité de rapports possibles des citoyens à la machine institutionnelle. Cette idée peut se traduire par une plus grande capacité à ouvrir le débat sur des questions conflictuelles, et ne pas craindre « l'émergence de contre-pouvoirs » (C. Neveu).

Deuxièmement, l'acceptation par la puissance publique de la possibilité d'émergence de nouvelles réponses à des problèmes territoriaux en dehors de l'institution doit s'accompagner d'actions dédiées à leur développement. Il s'agit notamment d'adapter les financements régionaux afin de faciliter leur accès à une plus grande diversité de structures, tout en garantissant l'« autonomie politique » (I. Tesla) aux porteurs de projets.

La mise en réseau des initiatives sur les territoires de la Région, si elle est plébiscitée, reste limitée en l'absence de moyens dédiés. Valoriser l'engagement citoyen et sa diversité suppose pour plusieurs participants de favoriser la coopération entre les structures et entre elles et les collectivités. Cela repose sur la capacité à construire des rapports plus horizontaux dans les formes de partenariats entre les acteurs, et dans le rôle tenu par les corps intermédiaires.

Ces évolutions pourraient matériellement se traduire par le projet de CRDP. Il reste cependant à définir les modalités de gouvernance qu'un tel objet dédié à l'émergence de nouveaux rapports des institutions aux formes de construction collective des citoyens pourrait adopter.

Favoriser l'expérience démocratique face au risque d'exclusion au politique

Comme l'a rappelé C. Fleury lors de ces Assises, l'amélioration de la participation citoyenne a pour enjeu de « produire une démocratie capacitaire », afin de rendre possible l'inclusion du plus grand nombre à son fonctionnement. Les empêchements des citoyens à la participation sont nombreux et parfois déjà actés dans la démarche. Toutefois les participants aux échanges soulignent l'existence de facteurs d'exclusion au débat démocratique, qui freinent la possibilité pour certaines personnes d'exercer leur citoyenneté.

Pour C. Neveu, R. Sow et I. Tesla, il s'agit de rappeler que ce phénomène d'exclusion est souvent le résultat de formes de marginalités sociales subies par les individus. Il prend la forme d'une « délégitimation » de la parole de certaines catégories telles que les habitants

de quartiers populaires, les étrangers résidants ou encore les personnes bénéficiaires de minimas sociaux par ceux qui pourraient constituer des intermédiaires au profit de l'affirmation de leur citoyenneté et de leur capacité à construire une parole collective.

Compte-tenu du positionnement de la politique Démocratie Permanente, la prise en compte et la remédiation à ces formes d'exclusion semble constituer un exercice commun aux structures associatives (telles que les Centres Sociaux ou la compagnie PihPoh parmi les intervenants) et la collectivité. L'enjeu relève alors de la capacité à offrir des « espaces politiques » (C. Neveu) propices à être appropriés par toutes et tous. Il s'agit en particulier d'être en capacité d'accepter la parole de chacun, et notamment ne pas dénier les « injustices vécues » par les individus, pour au contraire donner « la possibilité de faire sens [collectivement] de la situation » (C. Neveu).

Comment Démocratie Permanente répond-elle à cet enjeu ?

L'un des objectifs déclarés dès le démarrage de la démarche Démocratie Permanente, « la démocratie partout et tout le temps », constitue une réponse de principe à la nécessité d'inclusion au fonctionnement démocratique. Cet adage est complété par l'ambition de favoriser la formation à la démocratie et de s'inscrire en référence aux pratiques de l'éducation populaire.

Au-delà des ambitions, la question de l'inclusion des citoyens aux dynamiques démocratiques est traitée au travers de différentes initiatives dans la politique régionale. D'une part, le rôle que s'est donné le réseau des Porte-Voix, accompagné au travers de la démarche, est une façon de développer des formes d'engagement par les citoyens. D'autre part, dans le cadre des instances participatives, la COP Régionale a par exemple mobilisé la méthode du tirage au sort pour constituer le panel qui la compose.

Enfin, comme le souligne C. Fournier, la Région est une « collectivité stratège » qui a la capacité d'inscrire dans ses plans des objectifs pour les territoires. Pour certains, les outils de planification de la collectivité doivent se doter d'un objectif relatif à la construction de « territoires de démocratie ». En cela, il s'agit de favoriser la diffusion de la culture de la participation pour susciter la multiplication des démarches et citoyens impliqués.

Comment la démarche peut-elle aller plus loin ?

Les pistes formulées par les participants, pour favoriser l'inclusion de tous dans les dynamiques citoyennes et démocratiques qui s'inscrivent dans la démarche, reposent en particulier sur la possibilité pour les citoyens de disposer d'espaces et de ressources pour la construction d'une parole et d'actions collectifs. A cet égard, plusieurs leviers sont abordés lors des discussions.

Premièrement, du point de vue du fonctionnement actuel des instances de démocratie participative, et à partir des réflexions de C. Neveu, la question de l'inclusion pourrait être traitée en « pren[ant] en compte les inégalités et les rapports de domination », notamment dans la construction des dispositifs. Il s'agirait d'être attentif au « modèle pré-conçu de citoyenneté » véhiculé par les dispositifs, pour construire des rapports aux citoyens qui permettent de sortir des « formes légitimées de participation ». Pour limiter l'exclusion de citoyens soumis à des formes de délégitimation de la parole, il s'agirait aussi de savoir « verticaliser les colères » : concevoir des espaces d'échanges où les injustices vécues puissent être entendues des pouvoirs publics.

Deuxièmement, le rapport des élus aux citoyens gagnerait à être repensé au profit de la construction d'une plus forte proximité. Les participants ont mentionné de ce point de vue la trop forte absence des élus régionaux sur leur territoire et proposent la mise en œuvre de rencontres régulières directement sur les bassins de vie des habitants. Le principe de la co-formation entre élus et citoyens cité par des participants pourrait également constituer une réponse à l'évolution de ces rapports.

Enfin, comme le souligne C. Fleury, la participation ne dispose pas de modèle économique. L'inclusion du plus grand nombre serait favorisée en donnant les moyens, notamment financiers, qui permettraient aux citoyens de se dégager des contraintes qui empêchent l'engagement. En dehors des moyens financiers, la mobilisation des entreprises dans l'essor démocratique, par exemple en rendant possible la transformation du temps de travail en temps pour la citoyenneté, a pour finir, également été évoquée.