

La politique régionale de démocratie participative : une nouvelle ambition



EDITORIAL

Lors du renouvellement de l'assemblée régionale, une ambition politique a été réaffirmée par le Président Daniel Percheron en faveur d'une politique régionale de démocratie participative : nous voulons être attentifs à l'intensité démocratique de l'action publique conduite par la Région.

L'ambition du dialogue avec les citoyens se situe au cœur du pacte républicain. Le fossé civique peut être combattu. La Démocratie Participative vient enrichir la Démocratie représentative et elle aide à mieux « faire société ». Etre un citoyen éclairé, impliqué demande que l'on accompagne les métamorphoses d'une démocratie occidentale qui est à la fois forte et fragile. Nous-mêmes pouvons encourager des progrès démocratiques.

Il est en effet essentiel et urgent de renforcer le lien entre les citoyens, la société civile organisée et l'action publique. « Remettre à l'honneur » le fait politique au sens de l'engagement au service de la cité, c'est recréer ou renforcer l'envie de l'échange, du débat public, de l'élaboration collective, et appeler au Rendez-Vous des possibles la créativité individuelle et collective.

Le Conseil régional que l'on dit éloigné parfois des gens peut au contraire jouer un rôle singulier et utile pour encourager le potentiel citoyen au côté de tous les acteurs politiques et de la société civile qui œuvrent déjà. Cela participe de la vision stratégique du SRADT.

Nous aurons à être exemplaires dans la façon dont nous conduisons le dialogue sur les politiques régionales. Nous avons aussi à encourager les réseaux d'acteurs, offrir des appuis aux volontés de participer, valoriser la citoyenneté et permettre au plus grand nombre de s'inclure dans l'expression démocratique.

C'est aussi une nouvelle voie de modernisation de l'action publique, pour plus d'efficacité au service de nos concitoyens. Mieux prendre en compte les besoins, les aspirations, être à l'écoute des potentiels d'initiative passent par le développement de la participation et de l'expression de tous. Cela relève des principes fondateurs du Développement Durable.

La participation, c'est un investissement en intelligence collective. Elle nécessite des moyens, des méthodes, du temps, une clarté des règles du jeu. Ses bénéfices sont multiples et participent des biens communs « immatériels » : se sentir reconnu, être utile à l'intérêt général, participer d'une communauté, se sentir « capable de », être porteur d'initiative.

On ne peut plus agir dans un monde complexe sans la participation. La démocratie reste une idée neuve. On ne peut se passer d'un renouveau démocratique de la relation élu - citoyen, cette question est à l'agenda du 21ème siècle...

Myriam Cau

Vice-présidente au développement durable, à la démocratie participative et à l'évaluation.

Sommaire

Préambule

1. La coproduction de la politique régionale de démocratie participative

2. Orientations proposées

3 . Plan d'actions

Annexes :

. repères : apports théoriques et bibliographie

. lexique évolutif de la démocratie participative

Préambule

Une nouvelle ambition régionale : « la haute qualité démocratique »

La Région a affirmé la volonté de faire de la démocratie participative un axe majeur de la conduite de son action. Cet engagement est inscrit dans le SRADT (cadre stratégique d'intervention validé en séance plénière le 22 novembre 2006), au travers de l'enjeu 6 : « mobiliser la société régionale et renforcer la citoyenneté ».

Le programme de développement de la démocratie participative voté en Commission permanente le 8 octobre 2007 a permis de mieux appréhender la richesse des pratiques participatives portées par la Région, initiées de longue date, et de mesurer l'ampleur du chemin parcouru ainsi que des perspectives à ouvrir.

Souhaitant donner une nouvelle ambition à La politique régionale de démocratie participative, la Commission permanente du 4 octobre 2010 a adopté un cadre général autour de quatre objectifs :

- être une institution exemplaire,
- inciter à la participation par la création d'une conditionnalité des aides régionales,
- accompagner et capitaliser les expériences par la mise en place d'une plate-forme d'appui,
- favoriser le débat public.

Une démarche de coproduction qui se veut exemplaire

La Région a fait le choix de recourir à une démarche de coproduction, pour vérifier la pertinence de ces quatre objectifs et les enrichir par des apports citoyens ; pour démontrer également, « grandeur nature », que ce principe participatif est efficace dans l'élaboration d'une nouvelle politique aussi complexe et sensible soit-elle. Ce pari est gagné.

La séance plénière commune avec le CESER du 9 septembre dernier, temps plus institutionnel de la démarche de coproduction, fut un moment d'échange riche de débat et de propositions. Il est clairement apparu que la démocratie participative est l'affaire de tous.

La nécessité d'appuyer la constitution d'une société robuste, capable de mobiliser toutes ses ressources a alors été soulignée.

La question de la démocratie participative a aussi été considérée dans un contexte plus large de transformation du monde dans lequel nos systèmes démocratiques sont fragilisés par la désaffection du citoyen : l'enjeu est donc de « ré-enchanter la démocratie ». Le rôle de la démocratie participative est alors précieux car il permet de mobiliser les ressources considérables de la population pour transformer notre façon de vivre ensemble.

La démocratie participative complète et enrichit les formes traditionnelles de représentation incarnées par la société civile organisée et la démocratie sociale, qui reste de façon centrale au cœur des processus et du travail de l'institution régionale notamment dans le cadre de cette politique de promotion de la participation

L'une des conclusions de la séance plénière du 9 septembre est d'aller vers une démocratie ouverte, sereine et authentique.

Le présent rapport d'orientations, nourri par les apports de la démarche de coproduction, propose un cadre et des objectifs pour concrétiser une nouvelle ambition participative.



1. La coproduction de la politique régionale de démocratie participative

L'Exécutif régional a décidé de donner une autre dimension à l'action régionale participative et de bâtir à cet effet une politique ambitieuse, lisible et positionnée comme un des piliers du développement durable régional.

Quatre objectifs structurants

(Cadre général arrêté par la Commission permanente du 4 octobre 2011)

Montrer l'exemple : améliorer la transparence et le caractère participatif de toutes les politiques régionales

Il s'agit pour la Région d'appliquer à sa propre action les principes qu'elle souhaite voir développer par d'autres acteurs. Cela vaut tant pour les projets que la Région a en maîtrise d'ouvrage et le fonctionnement trop peu transversal de l'institution, que sur la question de la lisibilité et donc de la capacité à influencer, pour tout un chacun, sur l'action régionale.

Inciter à la participation : inscrire la démocratie participative comme élément de conditionnalité des aides régionales dans le cadre de la DD - conditionnalité

Il s'agit de définir de nouveaux critères qui ne soient pas uniquement de nature environnementale ou énergétique mais qui relèvent également de considérations sociale et économique (accessibilité, emploi, insertion ...) et de bonne gouvernance, la participation citoyenne constituant l'un des critères de la bonne gouvernance.

Accompagner et capitaliser les expériences : mettre en place une plate-forme de ressources et d'appui

Les expériences de démocratie participative restent insuffisamment valorisées et partagées, car très peu capitalisées. Il s'agit grâce à différents moyens regroupés dans une plate-forme (formation, aide méthodologique, observatoire..) de faire vivre une dynamique régionale, d'appuyer les acteurs et d'accompagner les initiatives citoyennes et le développement de la démocratie participative aux échelles locales.

Favoriser le débat public : créer une instance régionale du débat public indépendante

Il s'agit pour l'Institution de mener des réflexions notamment sur des politiques dont les enjeux sont complexes et qui engagent plusieurs acteurs, de favoriser l'intelligence collective grâce à la confrontation des arguments, de conforter la Région comme autorité compétente en matière d'aménagement du territoire et d'éclairer et d'aider à la prise de décision.

Une démarche participative pour enrichir la politique régionale de démocratie participative

La Région a aussi fait le choix de recourir à une démarche de coproduction pour vérifier la pertinence de ces quatre objectifs et les enrichir par des apports citoyens. Il s'agissait aussi de démontrer « grande nature » que ce principe participatif était efficace pour élaborer une nouvelle politique aussi complexe et sensible soit-elle.

La démarche a été lancée en octobre 2010 sur la base d'un appel à contributions (140 reçues), fondant une proposition de travail collectif présentée au cours de la séance officielle de lancement le 27 janvier 2011 (450 participants) et menée autour de 7 ateliers en mars et avril (200 participants dans 7 villes de la région). Elle s'est conclue lors du 2^{ème} Forum de la démocratie participative le 17 mai 2011 (300 participants).

Le regard porté par les participants sur la question de la démocratie participative dans la région relève trois tendances :

1. Un territoire déjà participatif : des initiatives nombreuses, diverses et innovantes, un rôle repéré de la Région sur la question, une tradition d'action collective et bénévole, un réel maillage associatif, des collectivités volontaires,
2. Mais des limites posées à la participation : un isolement et une méconnaissance des initiatives, une difficulté de mobilisation de certaines catégories de populations et une trop grande place occupée par les « spécialistes », le cantonnement au statut d'utilisateur, le repli sur soi et une méfiance envers les systèmes de représentations, une impression de fausse participation, une faible perception des effets,
3. Un regard équivoque envers la Région : la volonté et l'appui sont salués mais une forte méconnaissance de l'Institution est pointée, de même qu'une impression assez largement ressentie de frilosité des élus par rapport à la participation.

Une cinquantaine de propositions a été apportée et travaillée par les participants de la démarche de coproduction. La lecture croisée de ces propositions avec les dispositifs participatifs régionaux existants montre qu'en grande partie les réponses existent ou peuvent être facilement adaptées. Ces propositions constituent des leviers d'action, intégrés dans les orientations présentées ci-après.



Conférence citoyenne "Nouveaux indicateurs de développement" Région Nord-Pas de Calais- Lecture publique de l'Avis du groupe de citoyens
22 novembre 2009

2. Orientations proposées

Dans un contexte de crises et de mutations rapides, l'intérêt pour la chose publique prend de nouvelles formes, change de contenu, et la participation citoyenne est devenue un impératif à respecter pour le bénéfice de l'action publique.

Pour la Région, il s'agit aussi d'améliorer la visibilité d'une démocratie régionale insuffisamment appropriée. A cet égard, elle occupe une place privilégiée pour jouer un double rôle :

- en tant que promoteur de politiques publiques : il s'agit de favoriser une démocratie régionale de plus grande qualité,
- en tant qu'animateur du territoire : il s'agit de faciliter l'articulation des échelles et dispositifs territoriaux, et la montée en capacité des citoyens pour leur permettre une meilleure implication à tous les échelons de gouvernance.

Les propositions issues de la démarche de coproduction ont conforté les quatre objectifs mis en avant par la Région (exemplarité, conditionnalité des aides régionales, appui aux acteurs, favoriser le débat public) et ont permis de les replacer dans une stratégie organisée autour de trois enjeux : institutionnel, territorial et civique.

Ces trois enjeux seront assortis de leviers d'action à activer au sein de chaque délégation politique ce qui renvoie à la nécessité d'une organisation plus transversale.

A/ l'enjeu institutionnel

L'enjeu institutionnel est celui du positionnement de la collectivité régionale comme institution volontaire, et innovante en matière de démocratie participative. La démocratie participative est ici un moyen d'améliorer la pertinence et l'efficacité de l'action publique. Il s'agit donc de positionner la Région comme **une collectivité à haute qualité démocratique**, et il est proposé à cet effet de valider la mobilisation des quatre leviers d'action suivants :

Levier 1 : co-construire et garantir des objectifs et des règles pour la démocratie participative

Deux moyens sont proposés:

1/ la mise en place d'une **charte de la démocratie participative** .

Elle répond à l'attente exprimée de se doter d'un cadre régional lisible pour la démocratie participative. Cet outil doit être un cadre de référence mobilisateur et expliciter des principes et des règles du jeu. Il s'agit de s'accorder sur une définition partagée de la démocratie participative et de définir les engagements respectifs de l'Institution régionale et des réseaux d'acteurs (finalisation prévue fin 2011).

2/ la création d'une **instance régionale du débat public**

Elle correspond à une décision prise dans le cadre du SRADT. Cette instance a pour objet principal d'offrir aux acteurs et citoyens de la région la garantie d'une organisation optimale du débat public qui permette l'expression de l'ensemble des divergences et convergences.

Levier 2 : questionner chaque politique publique à l'aune de la participation

Deux moyens sont proposés :

1/ Inciter à la participation par une conditionnalité des aides régionales

2/ faire évoluer la façon de conduire les politiques régionales,

- par l'installation de modes de gouvernance élargie, (à l'exemple de la conférence permanente du SRDE, de la conférence régionale du foncier, du Collectif régional Arts et Culture, de CAP Climat etc...)
- par un recours à l'expertise d'usage et des évaluations participatives,
- par une meilleure lisibilité de l'Institution, (accessibilité, compréhension et clarté des processus...)

Levier 3 : accompagner la diffusion des pratiques participatives en interne de l'institution

Au-delà de la nécessité évoquée précédemment d'avoir un fonctionnement de l'Institution plus transversal deux moyens sont proposés :

1/ la **formation** des agents et des élus

2/ la mise en place d'un **portail** démocratie participative.

Ces moyens constituent deux des volets de la plate-forme de ressources et d'appui, qui se veut un outil commun de réponse aux besoins des acteurs de terrain (collectivités ou société civile) et de l'Institution.

Cette plate-forme regroupera et coordonnera différents moyens (formation, aide méthodologique, recherche-action, observatoire..) pour faire vivre une dynamique régionale et des dynamiques locales de démocratie participative. Un portail ad'hoc en constituera le support d'animation. Il aura pour fonctions d'informer, communiquer, partager des ressources et la réflexion, promouvoir une logique collaborative et aider le travail en réseau. Il doit être un outil de dialogue entre l'Institution et les acteurs et entre les acteurs eux-mêmes, dans le respect de leur autonomie.

Levier 4 : améliorer le rapport de l'Institution aux usagers et aux citoyens

La mise en place, d'une **fonction de médiation** devrait contribuer à cet objectif. Le médiateur est une fonction nouvelle, inscrite dans la nouvelle organisation de l'Institution. Il a pour missions de proposer des solutions aux difficultés des usagers qui ne reçoivent de réponses satisfaisantes, de traiter des recours, d'offrir une capacité d'écoute supplémentaire.

B/ l'enjeu territorial

C'est celui de la diffusion des pratiques participatives sur le territoire, comme mode de fabrication de l'action publique en Nord Pas de Calais. Cet enjeu implique un mode de collaboration à construire avec les collectivités infrarégionales. Il s'agit d'articuler l'action participative de la Région avec celles des autres collectivités locales et animer une dynamique régionale ; il est proposé à cet effet de valider la mobilisation des trois leviers d'action suivants :

Levier 5 : faciliter l'ancrage des modes participatifs dans les territoires

Quatre moyens sont proposés :

1/ construire des collaborations avec les collectivités locales afin de favoriser l'ancrage dans les territoires de démarches de participation et établir des modes de gouvernance communs (cf: PLDE)

2/ financer des actions en intégrant la conditionnalité des aides à des démarches de participation dans une logique de démarche de progrès (action incitative et effet de levier)

3/ offrir un appui méthodologique aux acteurs. Cela pourra prendre la forme d'assistance financière ou de compétences humaines mises à disposition pour conforter des démarches participatives.

4/ soutenir les conseils de développement afin de permettre le renforcement d'une société civile inter-communale forte.

Le travail inter-Conseils de Développement bénéficiera d'un appui. Un renforcement des moyens d'expertise et de production des conseils de développement sera étudié, notamment afin de favoriser des enjeux inter-territoriaux.

Levier 6 : faciliter l'accès des territoires à l'instance du débat public

L'instance régionale du débat public aura dans ses missions une fonction d'appui à l'organisation de débats publics locaux, à la demande des autorités locales, des maîtres d'ouvrage ou des associations ayant légitimité à initier un débat et à en assurer des suites.

C/ l'enjeu civique

L'enjeu civique est celui du renforcement de la vitalité démocratique, de la lutte contre la fracture civique. La démocratie participative est ici un moyen d'atteindre une démocratie authentique. Il s'agit de renforcer la capacité des habitants à prendre part à la vie publique et il est proposé à cet effet de valider la mobilisation des trois leviers d'action suivants.

Levier 7 : soutenir les relais d'une citoyenneté active

1/ Lancement d'un chantier sur les nouvelles formes d'engagement et le renouveau de l'éducation populaire va se mettre en place dès 2012.

2/ Mise en place d'une plate-forme de ressources et d'appui offrira des moyens pour, consolider l'action de relais d'une citoyenneté active et de promotion d'une participation citoyenne, sur les deux volets suivants :

- . l'animation du travail en réseau des acteurs ; il s'agit de croiser les compétences, de capitaliser, de favoriser le transfert des bonnes pratiques. Il s'agira de diminuer l'isolement des acteurs, de recourir aux savoirs citoyens et de les valoriser.
- . le soutien à des démarches de qualification des habitants. Il pourra s'agir de formation de bénévoles mais aussi d'accompagnement de type formation-action.

Levier 8 : lutter contre la fracture sociale pour lutter contre la fracture civique

Trois moyens sont ici proposés :

1/ soutenir la **participation des habitants à des projets économiques,**

- Encourager les initiatives relevant de l'économie sociale et solidaires portés par l'expression de besoins émanant des habitants
- Apporter un appui au développement des capacités citoyennes sur les enjeux et projets de nature économique

2/ soutenir des **démarches innovantes dans les quartiers populaires,**

- Appuyer les initiatives entrepreneuriales de collectifs d'habitants ou de jeunes dans les quartiers populaires

3/ faciliter l'accès à des moyens pour **lever les freins matériels à la participation.**

Il sera pour cela nécessaire de réfléchir aux « temporalités » de la participation, aux conditions de mobilité, de gardes d'enfant, de défraiement, d'accessibilité des outils de communication internet ...

Pour ce faire des dispositifs existants pourront être mobilisés : fonds d'initiatives des territoires, FPH, FLIP, appel à projet éco-citoyenneté, Culture et territoires...

D/ des conditions de réussite

L'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie proposée appelle la mobilisation de trois conditions de réussite.

1/ Il convient d'abord d'accompagner un changement de culture qui appelle l'évolution du rôle et de la posture des acteurs :

- Appuyer les élus dans leur rôle croissant d'animateur et facilitateur qu'ils sont amenés à jouer dans la conduite des politiques publiques,
- Reconnaître le rôle des professionnels en tant que pivots entre élus et citoyens devant faire preuve d'expertise, de pédagogie, de méthodologie et de capacités relationnelles,
- Donner envie aux citoyens de participer. Pour cela, il est important d'intégrer les enjeux aux cœurs des dynamiques de participation, d'assurer un retour sur les suites des processus participatifs.
-

2/ Il s'agit de mieux articuler démocratie représentative et démocratie participative pour s'inscrire dans une logique de renforcement des pratiques démocratiques par le respect des exigences suivantes :

- Penser la participation des citoyens en terme de modalités d'implication à chaque étape du cycle de vie de l'action publique (problématisation, diagnostic, recherche de solutions, définition de politiques, décision, mise en œuvre, capitalisation, évaluation), considérant que l'amont et l'aval de la décision sont tout aussi importants que la décision elle-même,
- Inventer des modes de co-production de l'intérêt général,
- Permettre l'expression de la parole des groupes sociaux marginalisés (universités populaires, travail avec ATD 1/4 Monde...),
- Mobiliser les savoirs d'usage et accompagner la montée en qualification des acteurs.

3/ Il importe enfin, d'être clair sur des règles du jeu partagées du processus participatif ainsi que les moyens qui lui sont affectés pour en garantir l'efficacité.



3 . Le programme d'actions

a. ce qui a fait ses preuves

Politiques sectorielles	Dispositifs participatifs
Action économique	<ul style="list-style-type: none"> gouvernance économique partagée au travers du SRDE (schéma régional de développement économique) et des PLDE (Plans locaux de développement économique)
Citoyenneté	<ul style="list-style-type: none"> le Fonds de Participation des Habitants et le Fonds d'Initiatives Pays : : gestion collective d'un fonds délégué, Nos Quartiers d'Eté : implication des habitants et co-construction de projets, les Ecoles de Consommateurs : espace de participation des habitants pour travailler sur des questions de société et monter des projets collectifs.
Culture	<ul style="list-style-type: none"> démarche participative autour de « Béthune capitale régionale de la culture 2011 » : organisation d'une conférence citoyenne et d'une conférence de Consensus, évaluation participative Collectif régionale Arts et Culture ; rencontres territoriales
Développement durable et prospective	<ul style="list-style-type: none"> le SRADT et la fabrique de prospective n°6 qui a pour objet de « mobiliser la société régionale et renforcer la citoyenneté », un forum hybride créé à la suite de la conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse.
Développement urbain social durable des territoires	<ul style="list-style-type: none"> deux outils pour favoriser la participation des habitants : FTU (fonds de travaux urbains) et GPU (gestion urbaine de proximité) Fonds d'initiative des territoires
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> la stratégie régionale d'écocitoyenneté a pour objet de stimuler l'engagement des habitants dans des dynamiques collectives.
Formations initiales	<ul style="list-style-type: none"> la conférence régionale de l'apprentissage : rendez-vous de gouvernance partenariale et participative de l'apprentissage, le budget participatif des lycées : participation de toute la communauté éducative à la décision de financement de projets d'amélioration du cadre de vie du lycée.
Formation permanente	<ul style="list-style-type: none"> soutien aux projets de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) : modalités de partenariat social et territorial qui visent la participation de l'ensemble des acteurs de l'entreprise à l'élaboration de plans de GPEC.
Ports	<ul style="list-style-type: none"> débat public sur le port de Calais.
Recherche	<ul style="list-style-type: none"> l'émergence du programme Recherche-Citoyens : soutien de projets de recherche scientifique qui prévoient la participation de la société civile à la production de connaissances pour diversifier les sources d'innovation sociale et renforcer le dialogue entre science et société.
TIC	<ul style="list-style-type: none"> dispositif DREAM+ : stimuler l'usage des TIC pour rendre la démocratie locale plus participative.
Transports	<ul style="list-style-type: none"> animation de 13 comités de ligne du TER
Santé	<ul style="list-style-type: none"> comités d'appuis imagerie et cancers appui aux comités d'usagers de la santé

Cette liste n'est pas exhaustive.

b. ce qui est en chantier et en perspectives

b1. le développement de fonds participatifs dédiés

Fonds dédiés, fonds participatifs, budgets participatifs, plusieurs formules sont utilisées pour désigner un instrument de la démocratie participative pouvant être défini comme suit : « outil souple de gestion d'un fonds public décentralisé dont l'affectation est délibérée collectivement par des citoyens non élus ».

La Région Nord-Pas de Calais a une bonne expérience en la matière.

Le dispositif Fonds de Participation des Habitants (FPH), soutenu par la Région depuis plus de 20 ans au bénéfice de quartiers urbains en difficultés ainsi que le dispositif Fonds Locaux d'Initiatives Pays (FLIP) mis en place plus récemment au bénéfice de zones rurales sont des exemples reconnus d'outils originaux et efficaces qui favorisent la prise d'initiatives de groupes d'habitants, le développement, la qualité de la vie sociale et un réel engagement citoyen.

L'expérimentation du Budget Participatif des Lycées (BPL) réalisée au cours de l'année scolaire 2010/2011 à l'échelle de 5 lycées a été jugée très positive par toutes les parties prenantes de la Communauté éducative (Direction, personnel éducatif, personnel administratif, personnel technique, lycéens, parents d'élèves). Etre en situation de proposer des idées, débattre sur des projets et voter une part du budget d'investissement a un impact réel sur la qualité des choix effectués pour améliorer le cadre de vie du lycée et aussi sur le climat relationnel entre adultes et jeunes généré par cet exercice de citoyenneté. Cette expérimentation va être élargie à 25 lycées à partir de la rentrée scolaire 2011/2012.

Dans le cadre de sa politique de démocratie participative, la Région souhaite promouvoir la mise en place de ce type d'outils dans ses politiques thématiques notamment la culture, le sport et l'environnement.

Le principe des fonds participatifs dédiés est de permettre un accès facilité aux mécanismes de financements en particulier pour des associations. Cela pose les questions des circuits courts de financement, de la simplicité, de la souplesse et de la rapidité et peut renvoyer par certains aspects au microcrédit.

Les critères à prendre à compte sont :

- l'encouragement de l'initiative,
- la délibération collective,
- la plus value sociale,
- l'acquisition de capacités citoyennes,
- le rapprochement entre la politique concernée et les citoyens.

Les conditions indispensables sont :

- la montée en qualité progressive des acteurs impliqués et des projets,
- la souplesse et la rapidité, dans l'examen des projets et l'attribution des fonds.

b2. la création d'une instance régionale du débat public

L'un des objectifs la politique régionale de démocratie participative est de favoriser le débat public et de donner la parole aux citoyens pour rendre l'action publique plus efficace. Il s'agit pour ce faire de créer une « Instance régionale de débat public ».

Le débat public vise à éclairer les décisions et la mise en oeuvre des politiques publiques. Cette instance a pour objet principal d'offrir aux acteurs et citoyens de la région Nord-Pas de Calais la garantie d'une organisation optimale du débat public qui permette l'expression de l'ensemble des divergences et convergences. Elle doit contribuer à qualifier la société régionale dans la pluralité de ses expressions. Elle doit permettre de diffuser la culture de la démocratie participative et du débat public tant à l'interne de la Région qu'envers la société civile. Elle doit permettre au Conseil Régional de valoriser ses acquis et de démontrer son exemplarité en matière de débat public. Pour mener ces débats, des règles doivent être établies : il ne s'agit pas d'avoir un cadre strict, mais plutôt « un guide des bonnes pratiques » qui permette de tenir compte des spécificités de chaque débat et de son contexte.

Cette instance régionale se doit d'être innovante. Elle doit permettre de mettre en place toutes formes de débat public avec la préoccupation de faire participer le plus grand nombre de citoyens sans oublier les populations les plus marginalisées. Cette instance doit garantir la neutralité de l'organisation de ses débats en veillant à l'expression de l'ensemble des diversités. Elle ne doit pas prendre partie mais recueillir l'ensemble des avis qu'ils soient pour ou contre la question ou le projet mis en débat.

L'instance organise des débats publics d'enjeu régional mais peut également apporter une aide méthodologique en tant que de besoin à différents acteurs (commune, intercommunalité, association..) pour l'organisation de débats publics locaux sur la base d'un cahier des charges ou d'un guide des bonnes pratiques. Le débat se situera en amont du projet à mettre en oeuvre, tant pour les projets d'équipements que pour les sujets de société portant sur des enjeux régionaux et qui peuvent amener la mise en place d'une politique publique. Il devra faire l'objet d'une suite : un retour sera systématiquement organisé après le débat envers l'ensemble des parties prenantes.

L'instance pourra être saisie soit par la Région, des collectivités territoriales ou des associations.

Pour mettre en oeuvre ces missions et atteindre les objectifs que la Région s'est fixé, il convient de mettre en place un processus qui garantisse le bon déroulement des débats, qui crédibilise l'action régionale et qui sécurise l'action des élus régionaux.

b3. Les outils numériques au service de la démocratie participative

Internet est désormais employé par plus de 80% de la population. Cette massification des usages, comme la simplification des outils, ouvrent des perspectives d'information et d'interaction utiles pour soutenir les démarches participatives.

Sans vouloir remplacer les pratiques actuelles et en combinant les supports (réunions, envoi postal, face à face et internet), les outils numériques peuvent, s'ils sont mobilisés à ce dessein, faciliter :

- l'information des citoyens (en amont ou aval d'une décision, d'une réunion) par la disponibilité de cette information (24h/24), par la possibilité de structurer et d'enrichir l'information (navigation par arborescence, liens hypertextes), ou par l'usage du multimédia (sons, vidéos, schémas),
- la mobilisation ou les interactions entre les citoyens (extranet, réseaux sociaux, messageries instantanées),
- la consultation ou la collecte d'avis ou de propositions (formulaires, forums, "boîtes à suggestions", systèmes de priorisation, cartes de débats...).

Les outils numériques, internet, permettent d'élargir les publics cibles des dispositifs participatifs, de prendre en compte un nombre important d'avis, à plus large échelle, de gagner en réactivité ou en qualité de travail entre des réunions, de se donner plus de temps pour comprendre et échanger qu'il n'est possible de le faire en réunion publique.

Les initiatives restent rares, mais en région plusieurs peuvent déjà être citées en exemple :

- l'extranet "La Fabrique" qui renforce les échanges entre membres des instances participatives à Roubaix,
- la consultation relative aux enjeux de santé mise en place par le Conseil de développement de l'Artois avec plus de 5 000 répondants,
- la consultation des habitants du Parc Caps et Marais d'Opale en amont de la refonte de sa charte de parc,
- l'établissement collectif de l'agenda d'une concertation sur l'éolien dans la Communauté de Communes de l'Atrébatie (62),
- la coproduction de la charte des conseils de quartiers par les conseillers sortant à Lens.

Le Conseil régional a mis en place un dispositif de soutien à l'émergence et à la réalisation de ce type de projets dès 2007 (Participation citoyenne et TIC, Dream+). Plus de 35 collectivités locales ont d'ores et déjà été accompagnées. Initié dans le cadre de la politique régionale de soutien aux collectivités locales en matière de Technologies de l'Information et de la Communication (T.I.C.), ce dispositif peut désormais être envisagé comme le volet numérique de la plate-forme régionale d'appui méthodologique aux projets participatifs.

Le soutien de la Région peut être en amont, pour aider à la définition des usages d'internet les plus adaptés aux contextes et objectifs locaux (70% de co-financement pour le recours à de l'expertise externe), ou en phase de réalisation (60% de cofinancement, les crédits Feder pouvant abonder sur les projets de plus de 50 000 euros).

b4. la mise en place d'une plate-forme de ressources et d'appui

La Région propose d'accompagner les initiatives citoyennes et le développement de la démocratie participative aux échelles infrarégionales et souhaite faire vivre une dynamique régionale. Cette volonté s'est progressivement imposée autour de l'idée de la mise en place d'une plate-forme de ressources et d'appui pour répondre à différents besoins.

En effet, le Nord-Pas de Calais est considéré comme une région pionnière en matière de démocratie participative et est reconnu pour la diversité et la richesse de ses expériences. Cependant, il importe de prendre en compte plusieurs interrogations : ces expériences restent insuffisamment valorisées et partagées, et très peu capitalisées, la diffusion d'outils et de méthodes est trop limitée, la démocratie participative est un exercice complexe et les écueils rencontrés sont nombreux, les catégories sociales les plus fragiles restent absentes de la scène publique.

Cette plate-forme comprendra les volets suivants :

- . un observatoire régional des pratiques participatives dont l'objet est de favoriser la capitalisation, de la mémoire des expériences portées par des collectivités ou des acteurs de la société civile, et de faciliter la diffusion des bonnes pratiques et le travail en réseau,
- . un dispositif d'animation de temps d'échanges sur les pratiques pour un renforcement mutuel des compétences des acteurs, un décloisonnement des catégories d'acteurs et des cultures politiques et professionnelles, la production d'une réflexion collective sur l'éducation populaire, l'enrichissement de la politique régionale,
- . un dispositif de formation des élus, des techniciens et des citoyens
- . un dispositif de recherche-action qui visera la mobilisation de la communauté scientifique spécialisée sur les questions participatives, pour la rapprocher des interrogations portées par les acteurs,
- . un dispositif d'appui méthodologique organisé sous la forme de journées d'accompagnement par un expert, pour le montage de projets participatifs ou l'utilisation d'outils numériques dans le cadre de démarches participatives.

L'ensemble du travail réalisé au travers de cette plate-forme sera rendu visible grâce au forum régional biennal de la démocratie participative et s'appuiera sur un portail numérique dédié.

b5. une charte régionale de démocratie participative

Des propositions issues de la démarche de coproduction de la politique régionale de démocratie participative ont exprimé le besoin d'un cadre régional pour la démocratie participative, une règle du jeu claire, utile pour l'Institution et pour les acteurs mais non « enfermante » c'est à dire un cadre de référence avant tout mobilisateur. Il aura pour objet de s'accorder sur une définition partagée de la démocratie participative et de définir les engagements respectifs de l'Institution régionale et des acteurs.

Il existe en France des chartes sur les questions de démocratie locale, de concertation, de participation citoyenne, mises en place par des communes, des intercommunalités ou des Départements. Pour ce qui concerne les Régions, aucune charte n'existe aujourd'hui (la Région Midi-Pyrénées est en train de mettre en place une charte de la participation citoyenne).

En toutes hypothèses, ce cadre de référence, à mettre en place en Nord Pas de Calais sous forme d'une charte, au-delà de l'énoncé d'engagements réciproques, peut comporter plusieurs utilités restant à travailler et à valider, par exemple :

- . rendre plus visibles les compétences, l'action et le fonctionnement de la Région,
- . expliciter la philosophie générale de l'Institution en matière de renforcement de la démocratie régionale (information, transparence, confiance, dialogue, implication citoyenne, articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative),
- . présenter un état des lieux (historique et diagnostic) de la question participative dans le Nord-Pas de Calais, les particularismes, les « marques de fabriques »,
- . problématiser la question de la démocratie participative à l'échelle régionale,
- . donner une définition de la démocratie participative,
- . présenter les dispositifs participatifs régionaux existants
- . proposer des modalités de suivi de la mise en œuvre de la politique de démocratie participative de la Région.

Pour élaborer de façon partagée cette charte, un dispositif de travail sera organisé au cours du dernier trimestre 2011.

Afin de bien mettre en exergue la complémentarité des légitimités propres de la démocratie représentative et de la démocratie participative, ce document prendra la dénomination suivante : « **charte régionale pour une haute qualité démocratique** ».

b6. le développement de l'open data

Ouvrir les données publiques régionales, faciliter leur appropriation par les citoyens dans l'exercice de leur droit démocratique, permettre leur réutilisation pour créer de nouvelles richesses, est un enjeu majeur de l'action publique régionale.

En effet, l'administration régionale produit, dans le cadre de la mise en œuvre du service public, un grand nombre de données. Elargir largement le champ d'utilisation de ces données, les « ouvrir » à une (ré)utilisation facilitée, est un formidable moyen de les valoriser tant d'un point de vue économique que démocratique.

L'ouverture des données publiques autorise en effet l'invention de nouveaux usages ou de nouvelles applications pour les données produites, usages présentant parfois une valeur financière ou renforçant l'efficacité de la puissance publique.

Elle favorise également l'exercice de la citoyenneté en offrant aux citoyens, en plus des moyens de s'informer, des moyens de participer plus activement au débat public. Elle renforce ainsi la nécessaire transparence de l'action publique.

Ouvrir ses données publiques est un véritable projet stratégique. Aujourd'hui, la Région Nord-Pas de Calais s'attelle déjà à le mettre en œuvre, en mettant à disposition sous licence libre de type Open Data Base Licence (ODBL), les données produites par son Système d'Information Géographique, et parmi elles un grand nombre de données environnementales, telles que l'occupation du sol, les réserves naturelles régionales...

b7. l'installation de comités consultatifs dans les grands équipements régionaux

Un travail est en cours pour l'établissement d'un comité consultatif en vue de l'installation d'une antenne régionale de l'Institut du Monde Arabe dans la zone de l'union, au nord est de la Métropole lilloise. D'autres grands équipements sportifs (le vélodrome à Roubaix) ou culturels (le Louvre-Lens) pourraient aussi être l'occasion d'installer des comités consultatifs.

b8. inciter à la participation par la création d'une conditionnalité des aides régionales (démonstration)

Intégrer des attentes de la part de la Région, vis-à-vis des demandeurs d'aide vise à :

- favoriser la contribution effective des citoyens aux différentes phases du cycle de vie d'une politique publique : il s'agit de faire en sorte que les citoyens soient des acteurs d'avantage sollicités et donc d'avantage impliqués ; une attention particulière sera apportée à l'amont des projets.
- promouvoir l'intégration de la place des usagers dans les services publics faisant l'objet d'un appui régional significatif
- contribuer à une éducation à la citoyenneté : la diversification et la multiplication des "lieux" d'investissement démocratique, favoriseront l'augmentation de la capacitation citoyenne ,
- engendrer l'amélioration continue des moyens de participation citoyenne : il est de la responsabilité de chaque acteur de contribuer à l'amélioration continue des outils et méthode.

En lien avec les parties prenantes concernées (collectivités territoriales, associations, réseaux, organismes représentatifs, ...) d'un secteur, des pistes de progrès seront définies.

Les outils de conventionnement utilisés pour définir les objectifs des demandeurs d'aide de la Région seront complétés. Par exemple :

- toute collectivité infra-territoriale serait incitée à intégrer les contributions des citoyens à son action,
- le mouvement associatif serait entraîné à développer ses bonnes pratiques de gouvernance associative,
- Les acteurs privés seraient mobilisés, dans le cadre de la RSE, sur les enjeux de participation des parties prenantes internes et externes.

b9. la prise en compte de la participation dans l'évaluation des politiques publiques

Espace de retour sur l'efficacité et l'efficacités des politiques publiques, l'évaluation doit se préoccuper des modes de participation dans les méthodes définies et les instances de pilotages mises en place. Trois niveaux de participation sont à prendre en compte : les parties prenantes des politiques publiques, les usagers et bénéficiaires de ces dernières et enfin les citoyens de la Région. Chaque évaluation doit définir l'assemblage optimum de ces trois niveaux.

Ainsi dans le cadre de Béthune capitale régionale de la culture, des citoyens sont impliqués dans l'évaluation après avoir participé à une conférence citoyenne leur permettant de formuler un avis sur la culture et ses différentes formes, son développement, et enfin la place de Béthune capitale régionale de la culture .De même que les parties prenantes seront engagées dans une conférence de consensus.

Si cette opération s'est prêtée à une telle organisation cela n'est pas le cas de tous les sujets, les évaluations participatives tiendront compte de la nature des politiques publiques et des questionnements étudiés.

La diffusion des résultats des évaluations et le débat autour de ces derniers doit également faire l'objet d'un assemblage ciblé des ces trois niveaux.

Annexe 1 :

Repères : apports théoriques et bibliographie

a. apports théoriques : les questions posées par la démocratie participative

1. La démocratie participative est elle une question nouvelle ?

La démocratie participative pose la question de la participation des citoyens non élus à l'exercice du pouvoir politique. Cette question n'est pas nouvelle. Le principe d'une représentation élue comme incarnation du système démocratique est une construction historique, c'est-à-dire un choix qui s'est imposé à un moment donné de l'histoire politique.

Les pères fondateurs de la Révolution française se sont posés la question de la définition du corps politique devant exercer le pouvoir. Deux conceptions s'opposaient alors : d'un côté le projet anarchiste proposait une division du territoire en petites unités gérées directement par les citoyens, de l'autre le projet d'une aristocratie élective où l'élection permettait de sélectionner les meilleurs citoyens pour diriger le pays (Pierre Rosanvallon, historien et philosophe français).

Plus récemment, on a assisté au retour de la question de la participation des citoyens au pouvoir en dehors du « moment électoral ». D'abord avec les mouvements sociaux des années 60/70, la ville est alors le cœur d'un mouvement citoyen qui entend participer directement à l'aménagement du cadre de vie. Plus tard, la démocratie participative fait face à une vague d'institutionnalisation dans les années 1990 par les pouvoirs publics avec pour fondement politique celui de la crise de la représentation, dont les variables explicatives seraient la montée de l'abstention, le désintérêt pour la chose publique, la montée des incivilités.

2. Quelle pensée de la participation en France et pourquoi mettre en œuvre des dispositifs participatifs ?

Loïc Blondiaux, politiste français, a mis à jour les difficultés de penser la question de la participation en France en constatant la présence de trois types d'impensés : conceptuel, procédural et politique.

« L'impensé conceptuel » renvoie au faible nombre de concepts utilisés en France pour penser la question de la participation. L'abandon des notions d'autogestion et de démocratie directe, l'absence de traduction fidèle de la notion d'empowerment – que l'on peut définir par l'apprentissage de capacités d'action chez les citoyens –, le peu de cas fait à la notion de démocratie délibérative, laissent celui qui tente de comprendre la démocratie participative, avec cette seule notion qui s'oppose alors dans un débat stérile à la démocratie représentative. La démocratie participative, notion imprécise, ne permet alors pas de rendre compte à elle seule, des problématiques que pose la question de la participation des citoyens non élus à l'exercice du pouvoir politique.

« L'impensé procédural » renvoie au manque de formalisation des dispositifs. Les acteurs de terrain sont le plus souvent les seuls porteurs de cette formalisation et font face à des objections récurrentes : la légitimité, la représentativité et l'articulation à la décision de ces dispositifs. Cette carence de formalisation amène à placer, sous un même label, des pratiques fortement hétérogènes ; l'absence de consolidation des expériences produit alors une forte instabilité des procédures.

« L'impensé politique » souligne l'usage par le politique d'une pluralité des finalités pour justifier la mise en place de dispositifs. Ces finalités sont de trois ordres :

- le registre managérial à savoir un discours autour de la « bonne gestion des services publics », de la modernisation administrative ou de la prise en compte de l'expertise d'usage,
- le registre social et politique c'est-à-dire que la démocratie participative serait à même de créer du lien social, de lutter contre la crise de la représentation ou encore de fabriquer de « meilleurs citoyens » (Cf Jane Mansbridge, politiste américaine),
- le registre de l'expérimentation de la démocratie participative comme instrument de réflexion et de dépassement de l'ordre démocratique contemporain. Ce registre est néanmoins peu invoqué ; la démocratie participative n'est jamais pensée par les élus comme une alternative à la démocratie représentative traditionnelle ce qui occulte la question de la redistribution du pouvoir.

L'imprécision du concept de démocratie participative, la pluralité de procédures, la pluralité d'objectifs à laquelle elle renvoie rendent complexe la possibilité de penser le contenu et les finalités de la démocratie participative.

3. De quoi la démocratie participative a-t-elle besoin pour s'affirmer ?

Yves Sintomer, politiste français, s'est interrogé sur les conditions d'épanouissement de la démocratie participative et évoque la nécessité de s'interroger sur trois processus de légitimation :

- la légitimité technique indique qu'il est nécessaire de disposer d'outils efficaces et qu'il existe des savoir faire permettant une efficacité des pratiques,
- la légitimité épistémologique stipule que « la participation repose sur des savoirs considérés comme valables par la communauté des sachants »,
- la légitimité politique suppose que des acteurs politiques, des militants et des acteurs portent la conviction des bienfondés de la démocratie participative.

Ces trois formes de légitimité, nécessaires à l'épanouissement de la démocratie participative, questionnent également la mise en œuvre de la démocratie participative à l'échelle régionale.

4. Est-ce que l'échelle régionale est un cadre pertinent pour la mise en place d'une politique de démocratie participative ?

Le principe de la représentation a été adopté pour répondre à des contraintes de taille considérant que la démocratie directe était inapplicable à l'échelle de grands états (Cf. Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social, 1762). Dans ses considérations sur l'épanouissement de la démocratie participative, Yves Sintomer postule que les pré-requis techniques existent pour la mise en œuvre de la démocratie participative à différentes échelles, dont l'échelle régionale.

Si la question technique semble résolue pour une démocratie participative régionale, au regard de ce que font les Régions de France, ce sont les deux autres registres, épistémologique et politique, qui restent davantage problématique : est ce que l'ensemble de l'institution reconnaît la pertinence des savoirs produits par la participation ? Est ce que



l'ensemble des acteurs politiques et administratifs sont en capacité de porter la participation ?

Par ailleurs, la nécessité d'un rapport de proximité dans la mise en œuvre de dispositif participatif n'est qu'une construction historique. De part sa position, la Région peut permettre le désenclavement de la participation en mettant en œuvre des dispositifs supra locaux de participation. La Région peut aussi être une instance de renforcement de l'expertise dans la mise en œuvre de dispositifs locaux de participation, et ainsi, favoriser la prise de hauteur.

Pour Yves Sintomer, il est important « que la participation fasse la preuve de sa capacité à affronter de grands défis et notamment celui de la justice sociale ». L'échelon régional pourrait être un échelon pertinent pour concrétiser ce principe.

5. Quels sont les grands défis d'une politique publique de démocratie participative ?

La réflexion sur une démocratie participative à l'échelle régionale ne peut se faire sans un questionnement plus général sur les défis qu'il reste à accomplir. Quatre ordres d'idée à évoquer :

- la question du lien entre participation et production des politiques publiques. Il s'agit d'éviter de mettre en place une « démocratie des procédures », c'est-à-dire une participation qui n'aurait pour effet que la mise en place de dispositifs, sans que ceux-ci n'aient de prise sur le processus de production de l'action publique,
- la question de la pérennité des instances et dispositifs de participation. La logique du « one shot », ou l'abandon récurrent des espaces de participation nourrissant un sentiment d'inanité de la démocratie participative.
- la question du développement d'espaces de diffusion des pratiques participatives à l'interne et à l'externe des institutions pour démultiplier la réflexion et rendre possible la consolidation des savoirs pratiques sur la démocratie participative
- la question de la mobilisation pour entretenir et consolider une demande sociale de participation qui souvent fait défaut et amène les dispositifs à « tourner dans le vide ».

b. références bibliographiques des auteurs cités :

. Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008

. Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

. Yves Sintomer et Julien Talpin, *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, PUR, 2011

. Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1998 ; Folio-Histoire, 2002

. Jane Mansbridge, *On the Idea That Participation Makes Better Citizens* in Elkin Stephen et Soltan Karol, *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, The Pennsylvania University Press, pp. 291-326, 1999

Annexe 2 :

Lexique évolutif de la démocratie participative : des mots ... et des questions

Contribution de l'Agence Synergie suite l'animation du Séminaire interne « démocratie participative » du 8 octobre 2008 du Conseil régional

Pourquoi est-il si difficile d'avoir un lexique « évident » de la Démocratie participative ? Les ressources documentaires sur le sujet sont particulièrement disparates et aucune présentation exhaustive et stabilisée n'existe à ce jour.

La première raison tient sans doute à l'hétérogénéité des cultures à l'origine des pratiques participatives. Selon qu'on s'intéresse aux dispositifs issus de la politique de la Ville ou que l'on est un spécialiste du débat public, on n'aura pas le même cadre de référence.

Cette dispersion culturelle est encore renforcée par la dimension mondiale qu'a pris spontanément la recherche de nouvelles approches démocratiques. L'exemple de budgets participatifs latino-américains est à cet égard bien connu mais on s'inspire tout autant des conférences de consensus de l'Europe du Nord, des sondages délibératifs nord-américains... Le partage des pratiques démocratiques est désormais mondial, même si l'acculturation reste parfois ambiguë.

Enfin, n'oublions pas que toutes ces pratiques restent récentes, sont en évolution permanente et ne disposent pas encore de formalisations complètes même si les universitaires ont multiplié les recherches ces dernières années. On sait ainsi qu'un même terme peut désigner des pratiques extrêmement contrastées.

Nous proposons donc ici seulement une mise au clair des notions générales, renvoyant aux glossaires spécialisés (dont celui du Think tank européen « Pour la Solidarité ») pour le descriptif des pratiques.

Nous n'avons pas voulu faire un dictionnaire mais présenter les notions avec des définitions rapides et les questionnements dont elles peuvent faire l'objet. Nous parlons de « lexique évolutif » parce que ces définitions et ces questionnements sont encore en cours de partage.

Démocratie

Pourquoi revenir sur le mot « démocratie » lui-même ? Chacun sait ce que c'est... apparemment. Mais est-ce si sûr ? Pouvons-nous nous contenter des définitions générales : « le gouvernement du peuple par le peuple pour le peuple », est-ce seulement des principes (les droits de l'Homme) et des techniques de gouvernement (le suffrage universel) ? Le détour par la « démocratie des autres » selon l'expression d'Amartya Sen¹ est utile pour

¹ Amartya SEN – La démocratie des autres



mieux voir ce qu'on ne voit plus. Pour Sen le vote n'est pas l'essentiel, ce qui importe c'est la délibération.

Autre façon de questionner la démocratie : regardons les adjectifs qui la qualifient. On se centre aujourd'hui sur « participative », mettons ce terme en perspective.

Démocratie représentative / démocratie directe

Avant le couple représentative/participative, la distinction phare était représentative/directe. Distinction claire : soit le peuple s'exprime directement, soit par ses représentants élus. Seul aujourd'hui, le référendum relève de cette démocratie directe. L'irruption des moyens de communication électroniques interactifs réactualise l'idée (l'utopie ?) de l'expression directe des citoyens.

Politique / sociale / sociétale

La démocratie est spontanément associée au champ politique ; pour autant des éléments de démocratie sociale se sont également développés entre partenaires sociaux (notamment, pour l'échelle régionale, avec le CESER). Largement construite sur le modèle représentatif, elle est questionnée aujourd'hui à la fois par les logiques territoriales et par les logiques sociétales, plus larges que les thématiques du dialogue social traditionnellement centré sur le monde du travail.

Démocratie locale

Les collectivités locales sont restées longtemps des institutions administratives et non politiques. La progressive décentralisation les a fait rentrer de plein droit dans le champ démocratique avec un intérêt réel des citoyens pour cette démocratie de proximité. Pour autant la multiplication des échelons administratifs, sans élection directe, la faible lisibilité des répartitions de compétences la fragilisent.

Petite démocratie, micro-démocratie

Daniel Mothé dans la revue Esprit appelle « petite démocratie » des espaces intermédiaires entre le domaine privé et le domaine public, des zones d'autonomie où se prennent des micro-décisions concernant le logement, le voisinage, ... Pierre Rosanvallon reprend cette notion dans son ouvrage, « la légitimité démocratique », et met en avant les procédures de la micro-démocratie pour rétablir la confiance dans la démocratie.

Démocratie d'opinion / démocratie délibérative

L'interaction entre monde politique et médias, la montée des sondages conduisent à parler de démocratie d'opinion. Face à une démocratie soumise à la versatilité de l'opinion essentiellement mesurée par des sondages ou à la « dictature de l'émotion » véhiculée par les médias, on évoque la nécessité d'une démocratie délibérative dans laquelle le débat public serait organisé de telle manière que la raison prévaudrait sur les passions (cf Jürgen Habermas). On évoque également la démocratie délibérative comme une manière d'associer participation et représentation.

Démocratie représentative / démocratie participative

Si l'opposition des deux termes est largement trompeuse puisque la démocratie participative est pensée généralement comme un moyen de renforcer la démocratie représentative, il n'en reste pas moins que la démocratie participative souffre de plusieurs ambiguïtés :

- l'impression d'être face à un pléonasme : peut-il y avoir une démocratie sans participation ?
- l'incertitude sur les enjeux : s'agit-il de « compléter » la démocratie par des dispositifs participatifs ; s'agit-il de « revisiter » l'ensemble des aspects de la démocratie ?
- la difficulté à cerner ce à quoi l'on participe : la décision ? l'élaboration des politiques publiques ? la construction du « vivre ensemble » ?
- la pluralité des cultures qui ont conduit à l'idée de participation : celle de la politique de la Ville, celle du management des services publics, celle du débat public prospectif, et avant elles celle de la contestation et de l'autogestion des années 60/70.

NB : ces diverses formes prises par la démocratie ne sont pas exclusives ; au cours des échanges du séminaire du 8 octobre 2008, d'autres ont été évoquées démocratie sanitaire (sur laquelle le Nord-Pas-de-Calais a pris des initiatives), démocratie technique (sur le lien entre science et société)...

Vers une approche commune de la Démocratie Participative en Nord-Pas-de-Calais ?

En Nord-Pas-de-Calais, c'est une vision large de la démocratie participative qui peut se déployer, si la synthèse entre des cultures différentes de la participation réussit à s'opérer, non pas dans une logique d'opposition à la démocratie représentative mais dans une logique d'approfondissement des pratiques démocratiques.

Quelques convictions fortes ressortent des pratiques en Nord-Pas-de-Calais et peuvent fonder une approche commune :

- la démocratie participative est autant une question de participation à la définition des politiques publiques qu'une manière d'inventer des modes collectifs de production du bien commun,
- ce qui est en jeu, c'est la capacité de tricoter du «vivre ensemble » dans des sociétés qui tendent à séparer les uns d'avec les autres,
- pour cela, la démocratie participative doit prendre en compte une pluralité d'enjeux qui évitent de se focaliser sur la question de la décision :
 - o impliquer toutes les catégories sociales, en évitant l'enfermement dans les logiques de publics
 - o mobiliser conjointement toutes les parties prenantes, en créant un continuum entre ce qui relève de la démocratie représentative politique, de la démocratie sociale, de la participation citoyenne.
 - o articuler les logiques ascendantes et descendantes,
 - o mobiliser et valoriser les savoirs d'usage, développer la capacitation citoyenne

Références : Jean-Pierre WORMS, qui a été à la fois chercheur, élu et figure du mouvement associatif, Jacques DONZELOT qui voit dans notre réticence collective face à la notion de



bien commun la raison centrale des échecs de la politique de la Ville, Michel CALLON « Agir dans un monde incertain », Pierre CALAME

Participation

Participation et non-participation

On s'inquiète à juste titre du fait que certains publics ne participent pas ou très peu. Le même constat est fait partout : les jeunes, les personnes issues de l'immigration, les personnes ayant le plus faible niveau d'instruction ne viennent pas ou peu dans les dispositifs de démocratie participative. On oublie trop souvent de signaler aussi que la plupart des actifs entre 25 et 50 ans ne vient pas non plus. En fait les instances mises en place sont largement centrées sur les plus âgés et les inactifs.

Il n'y a donc pas qu'une difficulté sociale à faire venir des publics mal insérés, il y a dans le même temps une difficulté générale à intéresser les citoyens à la construction du bien commun. N'y a-t-il pas une injonction quelque peu paradoxale à vouloir à tout prix faire venir les publics les plus en difficulté à des réunions que les gens bien insérés considèrent comme superflues ou inadaptées ? La citoyenneté ne peut pas être attirante pour les plus défavorisés si elle ne l'est pas pour chacun.

Vouloir impliquer toutes les catégories sociales est légitime à condition de ne pas considérer que l'implication va de soi pour une catégorie de la population. Des efforts diversifiés doivent être faits pour toucher tous ceux qui ne se sentent pas concernés.

Ascendante / descendante

D'où vient l'initiative de la participation ? Des citoyens eux-mêmes qui se mobilisent sur un projet, pour défendre une cause ou de la collectivité qui cherche à impliquer les citoyens dans le cycle de la décision ? Alors que la participation ascendante avait marqué les années 70 avec par exemple le mouvement des GAM (groupes d'action municipale), c'est la démocratie descendante qui domine aujourd'hui.

Comment regarder les démarches de démocratie participative mises en place progressivement par les collectivités ? Pour les tenants de cette démarche pragmatique, l'important est de faire travailler ensemble élus, citoyens et techniciens pour élaborer les solutions les plus adaptées. Ils voient donc plutôt une évolution progressive de la démocratie qu'un changement de nature. Pour eux, il s'agit avant tout de changements de comportements négociés pas à pas. Ils sont attentifs à ne pas casser les logiques institutionnelles même s'ils reconnaissent que cette voie est malaisée car les changements culturels qu'elle implique ne sont pas encore largement partagés.

D'autres voient dans cette participation descendante une participation « octroyée » trop marquée par les logiques de communication politique. On a multiplié ces dernières années les dispositifs "légaux" imposés aux élus. Ils sont alors parfois vécus uniquement sur le mode formel ce qui est très démotivant pour les nouveaux participants qui se rendent vite compte que le circuit de la décision reste ailleurs. La logique marketing/communication est mise en œuvre pour "vendre" les projets de la municipalité par toutes les techniques de la séduction y compris "l'interactivité" factice.



Est également mis en avant le risque de dérive consumériste de cette participation octroyée. Imperceptiblement, une logique "client" tend à s'instituer : le citoyen est transformé en usager que l'on écoute pour mieux satisfaire ses besoins. Le volontarisme des maires favorables à la participation peut alors réduire paradoxalement la capacité d'initiative des citoyens qui s'enferment dans le confort des modes de participation ciblés (pour les jeunes, les vieux, les chefs d'entreprise, les associations).

Lorsqu'on échange avec les personnes qui participent aux instances mises en place, beaucoup insistent sur les difficultés de la démocratie participative : risque d'instrumentalisation, atomisation de la société civile face aux pouvoirs, impossibilité d'avoir un sentiment d'appartenance face au mille-feuille institutionnel...

Les observateurs de la Démocratie Participative (que ce soit Yves Sintomer ou Loïc Blondiaux...) sont très clairs : la participation reste une idée neuve, encore largement perfectible.

Citoyenneté

Citoyenneté / citoyenneté active / citoyenneté entrepreneurante

La citoyenneté est en premier lieu un ensemble de droits et de devoirs. Pour ne pas limiter la citoyenneté au registre fondamental mais qui ne dit rien de la participation effective des citoyens, le terme de citoyenneté active s'est imposé pour souligner la dimension participative de la citoyenneté.

Pour faire le lien avec les termes de participation ascendante ou descendante, certains commencent à utiliser le terme de « citoyenneté entrepreneurante » : contrairement à la citoyenneté active qui ne dit rien de l'origine de l'initiative (on peut être actif dans un cadre qui est donné, par exemple un conseil de quartier mis en place par la loi et la municipalité), la citoyenneté entrepreneurante indique clairement que le citoyen agit par lui-même. Il n'attend pas qu'on l'invite à une concertation.

Compétences citoyennes

Si la citoyenneté ne peut en aucun cas être conditionnée à l'acquisition préalable de « compétences citoyennes », on voit bien que l'exercice effectif de la citoyenneté est exigeant. Notamment sous l'influence de l'Europe se développe une mise en évidence de ce type de compétences qu'il s'agit à la fois de développer et de mieux valoriser, sans que ces compétences, dites transversales, soient toujours clairement identifiées.

On peut distinguer deux registres de compétences transversales :

- s'intéresser à une problématique d'intérêt général ; s'informer à partir de sources diverses voire divergentes ; apprendre à débattre avec d'autres ; chercher à acquérir des connaissances techniques permettant de se faire son propre avis ; savoir interpellier un élu ; sont d'après nous du registre des compétences citoyennes.

- être autonome, trouver sa place dans un environnement nouveau, avoir confiance en soi, être force de propositions, faire preuve d'initiative, mobiliser des acteurs autour d'un objectif, prendre des risques mesurés, planifier et suivre des actions ; sont d'après nous du registre des compétences entrepreneurantes.

Il est intéressant de lier ces deux registres en rapport avec le terme de « citoyenneté entreprenante » évoqué ci-dessus. On peut alors les synthétiser ainsi :

- se construire une opinion personnelle raisonnée ;
- être capable de l'argumenter et de la défendre par une prise de parole publique ;
- prendre des initiatives dans la Cité ;
- interagir avec les pouvoirs publics.

Capacitation / empowerment

la capacitation. exprime le processus de renforcement des capacités des individus. L'individu va se sentir qualifié, « en capacité de ». Cela ne signifie pas systématiquement qu'il va passer à l'action.

- o La capacitation peut être communautaire si elle ne concerne qu'un groupe homogène et ses questions propres (on peut également parler de capacitation sociale car elle s'inscrit dans une logique de remédiation en faveur d'un public jugé défavorisé)
- o La capacitation citoyenne conduit à mixer les publics et à se saisir de questions d'intérêt général mais toujours en s'appuyant sur les ressources du groupe (plutôt que d'être dans une logique de transmission de savoirs). « La capacitation citoyenne, c'est comprendre les raisons de sa situation et pouvoir mieux agir avec d'autres citoyens»²

l'empowerment c'est le résultat de la capacitation et la mise en place de modalités et d'instances de décision qui permettent aux intéressés, qu'ils soient citoyens (ou salariés s'il s'agit d'une entreprise) d'avoir de l'influence là où ils n'en avaient pas. C'est changer les relations de pouvoir. On donne les moyens aux gens d'avoir un pouvoir d'initiative et de décision.

La capacitation est donc une condition nécessaire mais insuffisante de l'empowerment.

L'élévation du niveau de compétence des citoyens, par l'éducation et l'information, conduit à la fois à une plus grande capacité d'implication et à une plus grande méfiance face à tous les pouvoirs.

L'offre de participation à des projets qui leur semblent « ficelés d'avance » dans le cadre de processus de concertation les conduit à rester hors du jeu. Il est donc important de développer de nouvelles formes d'implications plus adaptées à des personnes capables d'initiative mais soucieuses de conserver leur autonomie et leur créativité.

Le terme d'empowerment (littéralement em-pouvoir-ment) commence à être utilisé en France, même s'il n'a pas de traduction satisfaisante et qu'il demande à être manipulé avec

² Définition du réseau « Capacitation citoyenne ».



précaution en raison de ses interprétations multiples, notamment dans le monde managerial où il se confond parfois avec les logiques d'autonomisation des salariés avec les conséquences que l'on sait sur la fragilisation des collectifs de travail.

Pour cette raison on lui préfère parfois l'expression capacitation, terme né dans la culture radicale de l'Amérique latine, même si on l'a vu la capacitation ne concerne qu'une condition de l'empowerment.

Avec les logiques de capacitation et d'empowerment, on découvre que la politique passe par des chemins nouveaux. Elle parle de questions de tous les jours et les « politise », elle aide à percevoir les liens entre les choses, entre les échelles, elle globalise le local. C'est l'inverse de la « proximité ». La proximité, c'est partir du haut et simplifier son discours pour se faire comprendre du peuple. La capacitation et l'empowerment, c'est partir de la façon dont les gens voient les problèmes et travailler avec eux jusqu'à ce que les diverses interactions, forcément complexes, soient prises en compte et permettent le passage à l'action.