

A comic-style illustration. In the upper half, a man with glasses, wearing a white shirt, a blue patterned vest, and a purple striped tie, is focused on working on a mechanical device. He holds a blue circular component in his left hand and a yellow cylindrical part in his right. In the lower half, a blue robot with a cylindrical body and a pointed antenna holds an open red book with the letters 'A', 'B', and 'C' on its pages. The background features a light blue circular frame and a pattern of small blue dots.

# L'innovation démocratique en Bourgogne Franche-Comté ?



4

## PASSER DE LA DÉFIANCE À LA CONFIANCE

6- Un capital social et humain  
mobilisé et... mobilisable

7- Un outil pour les territoires

7- Relever des défis majeurs  
pour la Bourgogne Franche-Comté



28

## UNE SAISINE QUI INTERPELLE DIRECTEMENT LE CESER

31

ANNEXES

38

DÉCLARATIONS



9

## LES PROPOSITIONS DU CESER

10- Les principes ayant guidé  
la réflexion

13- Les orientations du CESER

Dans ses précédents travaux, le CESER avait souligné les enjeux d'une démocratie renouvelée qui impliquerait davantage la société civile (dont les citoyens) dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, et notamment des politiques régionales. Le CESER considérait qu'il s'agissait ici d'une importante condition de réussite de la région Bourgogne Franche-Comté.

Dans son discours d'investiture, le 4 janvier 2016, la présidente du Conseil régional a également affirmé la nécessité de mettre en œuvre, à l'échelle de la région, de nouvelles formes de gouvernance qui (re)donneraient toute leur place aux citoyens et aux territoires, en associant les Bourguignons et les Francs-Comtois à un « *grand acte de confiance et d'audace* ». À ce titre, la présidente a ensuite saisi le CESER afin qu'il propose des *outils concrets et des conditions opérationnelles qui pourraient permettre de restaurer la confiance des citoyens et de renforcer leur participation et celle des acteurs de terrain à l'ensemble des politiques publiques portées par la Région*.

Afin de répondre à cette saisine dans les délais contraints qui étaient impartis, le CESER a élaboré en juin 2016 une « note d'étape », qui visait à éclairer la finalisation du plan de mandat de l'Exécutif régional. Le présent rapport complète cette note. Il doit notamment permettre de nourrir le débat sur les orientations budgétaires 2017.

Face à la complexité de la problématique, et afin de répondre le plus précisément possible à la question posée par l'Exécutif, le CESER a privilégié une approche pragmatique donnant à voir de premières analyses et pistes de travail. Elles sont à considérer comme l'ébauche d'une réflexion qu'il conviendra d'approfondir ultérieurement, ce rapport constituant un socle pour de futurs travaux. Ces pistes de travail sont construites autour de cinq orientations. Elles doivent contribuer à enrichir le projet politique de l'Exécutif, la vision qu'il entend défendre pour le développement de la Bourgogne Franche-Comté.

Restaurer la confiance dans le politique ne saurait relever d'une responsabilité exclusive de la Région. La collectivité régionale dispose cependant de plusieurs leviers pour impulser de nouvelles modalités de gouvernance en Bourgogne Franche-Comté, impliquant davantage la société civile dans les projets de développement local. Dans un contexte de performance publique marqué par une contraction des marges de manœuvre financières, le CESER estime que la restauration de la confiance passe aussi par des choix politiques assumés, davantage explicités à la société civile, et construits à partir d'une évaluation des politiques publiques existantes.

Cette réflexion a été conduite par un groupe de travail transversal composé d'Yves BARD, Joseph BATTAULT, *animateur*, Pascal BLAIN, Marie-Claire BUDNA, André COLIN, Hélène COLNOT-BREUNE, Caroline DEBOUVRY, *rapporteuse*, Michel FAIVRE-PICON, Stéphane FAUCOGNEY, Élisabeth GRIMAUD, Nicole GUYOT, Christian HAMONIC, Christine JUND, Gérard MAGNIN, Élise MAILLOT, Jean-François MICHON, Nicole MILESI, Jean-Luc PITON, Brigitte SABARD et Brigitte VAUGNE.

Ce rapport a été adopté à la majorité (82 voix pour, 29 abstentions, 2 contre) lors de la séance plénière du 11 octobre 2016.

La Région dispose de plusieurs leviers pour impulser de nouvelles modalités de gouvernance, impliquant davantage la société civile dans les projets locaux



**PASSER DE LA DÉFIANCE À LA CONFIANCE**

Dans sa lettre de saisine (1), la présidente de Région indique que « Notre démocratie est malade. Nous devons la réinventer. Toutes les institutions sont appelées à repenser leur raison d'être et à revisiter leurs modes de faire, au regard de cet objectif. Elles doivent pour y parvenir s'appuyer sur une société civile souvent beaucoup plus vivante, plus innovante et créative que les « élites » ne l'admettent généralement. Réinventer la démocratie ne relève pas seulement d'un exercice intellectuel, mais aussi et surtout de petites et grandes initiatives qui, autour de projets concrets, sont à même de réunir les acteurs de terrain désireux de construire leur propre avenir, sur leurs territoires mais dans l'ouverture aux autres ».

Si « notre démocratie est malade », force est de constater le climat de défiance qui s'installe - depuis plusieurs années - entre le citoyen et la sphère politique.

Selon le baromètre de la confiance politique, les Français ont en effet de moins en moins confiance envers les institutions (soit une baisse de 4 à 9 points entre 2009 et 2015) (2). Ce « **désenchantement démocratique** » questionne directement la représentativité et la légitimité du politique, dans une « société d'individus » où les fonctions de représentation semblent de plus en plus difficiles à assurer. Les corps intermédiaires (syndicats, organisations professionnelles, associations...) n'échappent pas à cette tendance, leur représentativité – qui constitue une part importante de leur légitimité – étant également contestée depuis plusieurs années.

Cette crise de confiance favorise l'émergence de diverses formes de « **démocratie participative** », lesquelles parviennent cependant difficilement à combler le fossé qui peut exister entre les citoyens et les responsables politiques. D'où le besoin de repenser cette interaction, notamment en s'appuyant davantage sur une société civile innovante, vivante et créative, comme précisé dans la lettre de saisine.

Le présent rapport ne vise pas à objectiver les **causes** – multifactorielles – de ce manque de confiance (discours politique démagogique, échec des pouvoirs publics à résoudre des problèmes récurrents tel le chômage, sentiment d'impunité vis-à-vis de certains responsables politiques, perte de repères liée à la rapidité des mutations technologiques, individualisation croissante de la société...), ni d'en souligner l'ensemble de ses **traductions** (taux d'abstention élevé, discrédit de la classe politique, progression des partis extrémistes...). Il convient cependant d'insister sur l'impact considérable du numérique (notamment auprès des jeunes), qui modifie les termes mêmes du débat démocratique. Le numérique change les perspectives de la discussion politique et de la représentation, tout en favorisant l'expression directe et l'émergence de nouvelles alternatives. Les réseaux sociaux bouleversent en profondeur les modalités de l'engagement et de l'action collective.

Cette crise constitue un **tournant de notre démocratie**, les citoyens prenant davantage conscience des limites de l'action des pouvoirs publics, tout en exprimant une lassitude prononcée vis-à-vis d'un discours politique récurrent, la démocratie représentative ressemblant toujours plus au « gouvernement de l'opinion ».

Ces constats généralistes étant établis, le CESER souhaite toutefois souligner deux « heureux » **paradoxes** :

- Si les Français expriment un sentiment « globalisé » de défiance envers les responsables politiques, ils accordent en même temps **plus de crédit et de légitimité aux responsables politiques locaux et aux institutions locales** (Conseils municipal, régional ou départemental).

- Si le climat de défiance nourrit une certaine forme de « *pessimisme à la française* », la grande majorité des citoyens ont néanmoins **confiance dans leur capacité de**



(1) Voir lettre de saisine en annexe 1.

(2) Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF. Baisse différenciée selon les fonctions politiques exercées : député, conseiller départemental, etc. (par exemple, les Députés perdent 5 points entre 2009 et 2015). Plus d'informations sur : [www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof](http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof)

**changer la société par leurs actions et par leurs choix**, et une confiance avérée envers leur entourage proche (voisins notamment) (3).

Au regard de la demande spécifique formulée par l'Exécutif régional (cf. SUPRA), ce double paradoxe ouvre des **perspectives pour penser autrement la crise de confiance, au niveau local**, en prenant davantage appui sur le **capital social/humain** des territoires, dans le cadre d'un **dialogue social territorial** renouvelé impliquant davantage la société civile.

Il s'agit de deux facteurs de réussite permettant de restaurer la confiance des citoyens dans le politique et davantage faire participer les acteurs aux politiques publiques régionales.

## UN CAPITAL SOCIAL ET HUMAIN MOBILISÉ ET... MOBILISABLE



(3) Selon le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF vague 7 (janvier 2016) :

• Concernant les personnalités politiques : 63 % des individus interrogés ont plutôt confiance ou très confiance envers le Maire de leur commune ; 49 % envers leurs conseillers régionaux ; 49 % envers leur conseiller départemental ; 33 % envers le Premier ministre ; 29 % envers le Président de la République.

• Concernant les institutions : 65 % des individus interrogés ont plutôt confiance ou très confiance envers le Conseil municipal ; Conseil régional : 55 % ; Conseil Départemental : 55 % ; institution présidentielle : 35 % ; Gouvernement : 29 %.

• 75 % des individus interrogés sont plutôt d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation suivante « les gens peuvent changer la société par leurs choix et leurs actions ».

• 69 % des individus interrogés sont plutôt d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation suivante « les gens de mon pays ont la possibilité de choisir leur propre vie ».

La défiance ne signifie nullement une démobilitation des citoyens. Bien au contraire, de plus en plus d'individus s'organisent de leur propre initiative, au niveau local, pour réfléchir et mettre en place de nouvelles formes d'action, de solidarité et de participation reposant sur une forte **implication citoyenne**.

Il n'apparaît pas aisé de dresser un portrait exhaustif de cette « **nouvelle donne territoriale** » : ces initiatives citoyennes se développent dans des domaines très variés (solidarité intergénérationnelle, mobilité, etc.) et selon des modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement très différenciées. Il est toutefois possible d'en identifier quelques caractéristiques principales :

- Ces initiatives citoyennes répondent à des **besoins locaux et globaux**, dans une perspective de développement durable dans ses 3 composantes : économique, sociale et environnementale.

- Elles répondent quelquefois à des besoins ou des problématiques insuffisamment traités par les pouvoirs publics, ou pour lesquels l'action publique n'est pas (ou plus) en mesure d'apporter des **réponses adaptées** (faute de temps, de moyens, de capacité d'anticipation, de rigidité des dispositifs d'intervention, etc.).

- Elles reposent sur un mode de fonctionnement **horizontal** et en **réseau**, facilitant la **coopération**, et peuvent se développer en dehors de tout cadre juridique statutaire (type association loi 1901).

- L'essor de ces nouvelles formes d'action est facilité par le développement du **numérique** et des réseaux sociaux.

Or, on constate que ces initiatives citoyennes sont souvent méconnues des pouvoirs publics et des administrations, alors qu'elles poursuivent généralement des objectifs similaires et complémentaires (développement économique, mobilité multimodale, transition énergétique et écologique, notamment). **De nombreuses coopérations restent ainsi à imaginer et à construire entre les acteurs publics et ces « citoyens actifs »**, tant leur potentiel reste largement sous-utilisé et qu'ils disposent de fortes capacités de conviction et d'entraînement de leurs pairs.

Les pouvoirs publics doivent compter sur la présence d'une « **société civile organisée** » **vivante et mobilisée**, qui aspire à davantage participer aux politiques publiques. Les associations, les partenaires sociaux, les organisations représentatives des milieux sociaux, culturels, sportifs, etc. représentent elles aussi un capital humain davantage mobilisable pour **co-construire des projets de développement local**.

## UN OUTIL POUR LES TERRITOIRES

Le **dialogue sociétal territorial** peut se définir comme l'ensemble des différentes formes d'échanges, de consultation, de concertation, voire de négociation qui, au niveau d'un territoire, permettent de co-élaborer des projets locaux entre les différentes parties prenantes (État, organismes publics, collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations, citoyens...).

En favorisant la mobilisation et l'implication des acteurs<sup>(4)</sup> pendant tout le projet, le dialogue sociétal territorial repose sur un **processus d'intelligence collective**, qui permet d'identifier des enjeux communs, de construire une vision partagée et prospective d'un territoire, en redonnant du sens - **collectivement** - aux actions projetées.

Il constitue l'un des outils de la **territorialisation de l'action publique**, puisque le territoire devient le niveau pertinent pour traiter les problématiques économiques, sociales et environnementales. Il n'existe donc pas de modèle unique mais des spécificités qu'il convient de co-construire, le dialogue sociétal territorial ne pouvant se limiter aux frontières administratives.

Ce dialogue concourt à améliorer la gouvernance locale. **Il constitue l'un des outils déterminants pour renforcer la participation des acteurs aux politiques publiques, leur permettant ainsi de donner à voir la complexité de la décision publique.** En Bourgogne Franche-Comté, les dispositifs de sécurisation des parcours professionnels sont particulièrement illustratifs à ce titre. Citons par exemple le Plan pour les continuités professionnelles mis en œuvre dans le cadre du Contrat de plan régional de la formation professionnelle Bourgogne, afin d'accompagner les salariés pour sécuriser leur emploi grâce à la formation professionnelle. Ou encore les différents accords conclus depuis 2008 en Franche-Comté entre la Région, l'État, les partenaires sociaux et les acteurs publics de l'emploi, qui visaient à permettre aux salariés, aux demandeurs d'emploi et aux entreprises de mieux préparer les mutations économiques et d'adapter les compétences nécessaires.

## RELEVER DES DÉFIS MAJEURS POUR LA BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ

Pour le CESER, cette saisine soulève **3 défis majeurs** pour le développement de la région et pour sa cohésion sociale, et qui rejoignent les préoccupations qu'il avait pu exprimer dans ses travaux précédents <sup>(5)</sup> :

- Le 1<sup>er</sup> défi est de créer les conditions permettant de (re)donner envie aux acteurs de penser l'avenir de leur territoire, dans une **dynamique positive, prospective, et qui favorise le sens du collectif et du faire ensemble**. Il s'agit d'un enjeu déterminant pour la cohésion sociale.



<sup>(4)</sup> Le terme « acteurs » est défini à la page 10. Le CESER considère ce terme dans une acception large, qui recouvre à la fois les acteurs institutionnels publics (État, collectivités territoriales, chambres consulaires...), les acteurs privés (associations, entreprises, syndicats...) et les citoyens. Pour le CESER, tous ces acteurs peuvent être « parties prenantes » des politiques publiques régionales (cf. la demande formulée par l'Exécutif).

<sup>(5)</sup> Déclaration commune du CESER Bourgogne et du CESER Franche-Comté relative à la fusion (octobre 2014).

- Le 2<sup>e</sup> enjeu est de **favoriser l'équité entre les territoires, en leur permettant de trouver eux-mêmes les ressorts de leur développement et de leur adaptabilité face aux mutations qu'ils connaissent, au travers d'initiatives citoyennes innovantes et expérimentales.** Il s'agit ainsi de lutter contre la relégation (ressentie et vécue) et l'abandon de certains territoires, ruraux notamment.

**Pour le CESER, les territoires ne sont pas le problème mais la solution.**

- Le 3<sup>e</sup> défi concerne **la nécessaire adaptation des politiques publiques régionales,** afin de faire face à des problématiques sociétales complexes, interdépendantes, évolutives, et qui impliquent de faire évoluer les modalités d'intervention de la Région. Il s'agit d'un enjeu qui concerne plus globalement l'ensemble des acteurs publics. Ces enjeux transversaux seront repris au fil de ce rapport, notamment lorsqu'il s'agira d'énoncer les principes ayant conduit à l'élaboration des propositions du CESER.







# LES PROPOSITIONS DU CESER

L'Exécutif régional demande au CESER de lui proposer des outils concrets et des conditions opérationnelles pouvant permettre de restaurer la confiance des citoyens et de renforcer leur participation et celle des acteurs de terrain à l'ensemble des politiques publiques portées par la Région (cf lettre de saisine en annexe 1). Deux « livrables » sont attendus :

- avant l'été 2016 : remise d'une note d'étape visant à éclairer la finalisation du plan de mandat de l'Exécutif régional.
- septembre/octobre 2016 : remise du rapport définitif du CESER, en vue du débat sur les orientations budgétaires 2017.

Afin de répondre à cette demande, le CESER a mobilisé les instances suivantes :

□ **Les six commissions thématiques**, chargées de repérer de petites et grandes initiatives qui, autour de projets concrets, sont à même de réunir les acteurs de terrain désireux de construire leur propre avenir, sur leurs territoires mais dans l'ouverture aux autres, notamment mais pas seulement dans les domaines évoqués dans la lettre de saisine. L'analyse de ces initiatives locales avait pour objet de dessiner des premières pistes de travail ou propositions.

□ **Un groupe de travail transversal**, chargé de :

- faire la synthèse des contributions des six commissions,
- élaborer le cahier des charges de la saisine,
- établir les propositions destinées à l'Exécutif régional,
- valider les deux « livrables » (note d'étape + rapport définitif) à présenter en plénière du CESER.

Ces modalités internes de travail avaient notamment pour objectif de favoriser une sollicitation large et ouverte au sein de l'assemblée consultative régionale.



## LES PRINCIPES AYANT GUIDÉ LA RÉFLEXION

### L'approche globale du CESER

Afin de répondre à la demande de l'Exécutif, le CESER :

- A adopté une approche **modeste et pragmatique**, en s'efforçant d'élaborer des **propositions réalistes**.

- Considère que cette saisine constitue la **première étape** d'un processus à envisager sur le **long terme**, dont l'objectif est de **construire ensemble**, au niveau territorial, des solutions pour répondre à des problématiques locales et globales, dans une perspective de développement durable. La Région peut jouer un rôle de **catalyseur** d'initiatives à cet égard. In fine, il s'agit de favoriser le **développement** de la Bourgogne Franche-Comté et d'améliorer les conditions de vie de ses **habitants**, dans le cadre d'une **action publique progressivement renouvelée** mais qui donne des signes tangibles que de premiers changements sont mis en œuvre.

- Considère le terme « **acteurs** » selon une acceptation large, qui recouvre à la fois les acteurs institutionnels publics (État, collectivités territoriales, chambres consulaires...), les acteurs privés (associations, entreprises, syndicats...) et les citoyens. Pour le CESER, tous ces acteurs peuvent être « **parties prenantes** » des politiques publiques régionales (cf. la demande de l'Exécutif).

### Une approche qui se base sur deux postulats...

- La restauration de la confiance et la participation des acteurs aux politiques régionales sont intimement liées : **la confiance ne se décrète pas, elle s'incarne à travers le type de « partenariat » que l'institution régionale et les acteurs peuvent entretenir et développer**. Cette action partenariale est nécessairement différenciée selon les politiques publiques, les sujets traités, les territoires, leur histoire, etc.

- **Il existe de nombreuses initiatives sur le terrain et un vivier important de personnes susceptibles de s'engager. Ces initiatives sont de nature à restaurer**

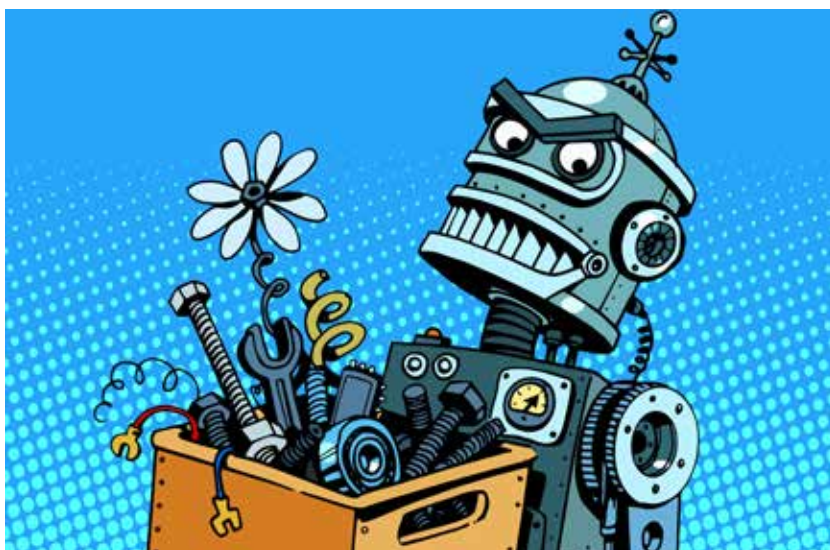
**une certaine forme de confiance et à faire participer les acteurs et les citoyens**, puisqu'elles impliquent généralement un partenariat inscrit dans la durée entre les différents acteurs publics, privés et associatifs. La Région, de par son large champ de compétences, devrait encore plus favoriser le développement et l'essaimage de telles initiatives citoyennes.

### **...Et qui tient nécessairement compte de plusieurs facteurs de complexité**

#### **La complexité du réel et des défis sociétaux**

Dans une société où les problématiques économiques, sociales et environnementales se complexifient, se diversifient tout en devenant de plus en plus interdépendantes, il importe de privilégier une **pensée globale, transversale et prospective, en développant une vision politique de long terme.**

La complexité du réel implique également une posture **d'écoute et d'ouverture**, en laissant de la place au doute et à l'incertitude, et en abandonnant progressivement une forme de « pensée magique » (qui voudrait par exemple que les pouvoirs publics détiennent toutes les solutions pour résoudre les problèmes sociétaux - et son corollaire, que l'irrésolution de ces problèmes résulterait d'une absence de volonté ou de vision politique). La crise de confiance pointe généralement la seule responsabilité du politique, bien que cette responsabilité soit beaucoup plus partagée, dans les faits. D'où la nécessité de dépasser cette *seule* problématique, d'avoir une approche plus globale, **en se confrontant à la complexité et aux limites de la décision publique.**



#### **Les mutations des territoires et l'évolution rapide des besoins**

Les territoires sont confrontés à d'importantes **mutations de tous ordres** (économiques, vieillissement démographique, impact du numérique, changement climatique, urbanisation croissante, désertification rurale, etc.) et qui ont des impacts notoires sur l'ensemble de notre organisation sociale et économique. Ces mutations modifient subrepticement nos modes de vie, nos attentes, nos besoins, et semblent élargir nos possibilités d'action.

Dans un tel contexte de métamorphoses, l'action publique est confrontée à une **double nécessité** : pouvoir **adapter** ses modalités d'intervention à des besoins sociétaux particulièrement évolutifs et diversifiés, tout en assurant la **soutenabilité des finances publiques**. Malgré les adaptations progressives de l'action publique, force est de constater que « les institutions courent après la réalité sans jamais la rattraper » (6), avec un risque d'inadéquation croissant des réponses apportées aux besoins des territoires et de leurs habitants.

(6) Pierre Calame. *La gouvernance à multi-niveaux*. 2013

Ainsi, plutôt que de vouloir « rattraper la réalité », une autre approche consisterait à permettre aux territoires de trouver eux-mêmes les ressorts de leur adaptabilité face aux mutations qu'ils connaissent. Il s'agit de **renforcer la résilience des territoires**, de les mettre **en capacité de s'adapter aux changements et de s'organiser durablement pour faire face aux imprévus**. Cela passe par :

- la mobilisation des ressources locales (humaines, culturelles, naturelles, économiques, etc.),
- la responsabilisation des acteurs locaux,
- l'apprentissage de nouvelles règles du jeu qui doivent permettre aux territoires de trouver progressivement leurs propres ressorts pour s'adapter.

La **confiance** accordée à l'initiative citoyenne, à l'innovation et à l'expérimentation est ici déterminante, tout comme l'émergence de leadership qui peut ouvrir de **nouvelles voies, donner envie de faire autrement**, favoriser la coopération, etc.



### La complexité de la décision publique

Les rapports du citoyen au politique (et du politique au citoyen) reposent sur un **substrat culturel** profondément enraciné, marqué en France par un rôle très important de l'État et des institutions publiques. Le « désenchantement démocratique » est d'autant plus profond que les attentes des citoyens sont considérables à l'égard des pouvoirs publics. Dire que « l'État ne peut pas tout », ou que « le Politique ne peut pas tout », n'est généralement pas admis par l'opinion publique, ni accepté par la classe politique. Cela ne signifie pas pour autant que le Politique soit exonéré d'assumer ses responsabilités, ni de faire évoluer ses modes de gouvernance.

Or, la complexité du réel implique de reconsidérer les attentes – *et les croyances* – que tout un chacun formule - *et nourrit* - à l'égard du politique. À ce titre, **la décision**

publique est jalonnée de nombreuses ambiguïtés, ambivalences et contradictions qui limitent actuellement notre capacité collective à comprendre et à agir. Ainsi :

- Si prendre une décision unilatérale est souvent considéré comme un signe autoritaire, l'expression d'une orientation non aboutie est considérée comme une « faiblesse-de-l'Exécutif-qui-ne-sait-pas-où-il-va ».
- S'exprimer avec une forte certitude laisse peu de place au débat ouvert et serein, et exprimer un doute (ou le mettre en débat) ouvre davantage à la discussion. Mais exprimer un doute est souvent interprété comme une non-maîtrise du sujet.
- On demande à un Exécutif d'avoir une stratégie et on s'offusque le cas échéant de son absence. Mais lorsque celle-ci existe, on peut avoir le sentiment que tout est déjà réglé et voir réduire significativement son propre rôle.
- On professe l'attitude selon laquelle l'invention d'un monde qui n'existe pas encore passe par le tâtonnement et l'expérimentation, droit à l'erreur compris. Mais on est prompt à critiquer le fait qu'on expérimente seulement dans quelques endroits avant de généraliser, et pis encore que l'on puisse ne pas réussir du premier coup.
- On demande des décisions rapides « car le temps presse » mais la consultation ou la co-construction prennent plus de temps. Tout seul on va plus vite, ensemble on va plus loin. Mais les échéances ne sont pas toutes décidées et de nombreuses sont imposées (loi, procédures diverses, rentrées scolaires, etc.).

**Donner à voir la complexité de la décision publique constitue un enjeu déterminant pour restaurer la confiance du citoyen dans le politique.** Pour ce faire, les changements à apporter sont structurels et à envisager sur le long terme, si l'on veut réellement faire évoluer les représentations et les pratiques. Il s'agit d'un travail particulièrement exigeant pour lequel chaque partie prenante (citoyens et représentants élus) a sa part de **responsabilité**. Ainsi, les élus ne doivent pas se priver de s'appuyer sur la richesse des territoires, sur leur capital social et humain (cf. SUPRA), afin de co-construire une vision politique de long terme, un projet politique à part entière.

La présente saisine soulève de multiples interpellations politiques qui, si elles sont légitimes, ne semblent pas devoir relever de la responsabilité ou d'une réponse univoque ou exclusive des pouvoirs publics, et notamment du Conseil régional. La Région dispose cependant de plusieurs leviers pour favoriser les initiatives citoyennes et restaurer la confiance des citoyens envers le politique.

**Au vu de l'ensemble de ces considérations, les propositions du CESER ont été établies de manière à répondre spécifiquement à la demande de l'Exécutif régional.**

## LES ORIENTATIONS DU CESER

Les propositions du CESER, détaillées ci-après, ont été établies selon **5 orientations** :

- A• Utiliser des méthodes adaptées à la consultation des acteurs afin de co-construire les politiques publiques régionales.
- B• (Re)connaître les acteurs qui inventent à leur façon et à leur mesure l'avenir de la Bourgogne Franche-Comté et favoriser leur mise en réseau.
- C• Renforcer les capacités d'agir individuelles et collectives des acteurs afin d'encourager leurs prises d'initiatives.
- D• Former à l'intelligence territoriale afin d'accompagner les changements de pratiques inhérents à une gouvernance partagée.
- E• Intégrer les principes d'une gouvernance renouvelée dans l'organisation politique et administrative afin de faire évoluer les pratiques.

Le CESER préconise d'avoir une lecture **globale et transversale** de ces propositions, dont la mise en œuvre sera facilitée si elle **s'intègre directement** dans des projets concrets de développement local.



### La charte de l'élu local

L'article L.1111-1-1 du code général des collectivités territoriales indique que « Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local ».

Charte de l'élu local :

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.
7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

### **Ces propositions n'ont en rien un caractère définitif**

- La problématique est particulièrement complexe (cf. SUPRA) ; à défaut d'être nouvelle, elle rencontre une acuité particulière dans l'action publique locale, peu de collectivités territoriales s'en étant emparé. Il s'agit d'un terrain d'investigation à part entière, beaucoup d'éléments restant à co-construire et à imaginer au niveau local.
- Compte tenu des délais impartis pour élaborer ce travail, le CESER a procédé à peu d'auditions. Il s'engage à approfondir ce sujet, grâce à de nouveaux apports.

### **L'évaluation des propositions**

Le CESER considère que, dans le cadre d'une politique d'innovation démocratique, l'évaluation doit être au cœur de l'ingénierie. Cet exercice gagnera à être mené dans un processus d'évaluation globale et par action, partagé, rigoureux et associant les différentes parties prenantes.

### **La question du statut de l'élu**

Le CESER tient à souligner que le degré de confiance du citoyen envers l'élu dépend en partie des conditions dans lesquelles celui-ci exerce son mandat, ce qui renvoie directement au statut de l'élu. À ce titre, il note que :

- la réglementation actuelle prévoit plusieurs dispositions relatives aux indemnités, à la formation ou encore à la retraite des élus,
- une « Charte de l'élu local » affirme plusieurs principes qui s'apparentent aux conditions d'une bonne gouvernance, comme par exemple le fait que l'élu local doit « *exercer ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* » et qu'il « *poursuit le seul intérêt général* » (voir ci-contre). Cette Charte a été remise le 4 janvier 2016 à tous les conseillers, lors de la séance d'installation du Conseil régional Bourgogne Franche-Comté, et ce conformément à la réglementation.

Le CESER considère qu'une modification des actuelles dispositions statutaires serait de nature à faciliter l'exercice des mandats locaux, par exemple en permettant aux élus de disposer de davantage de temps pour assurer leurs fonctions. Le CESER n'a pas établi de propositions à ce titre, n'étant pas en capacité d'influer sur un sujet de cette nature.

En outre, il a pris connaissance de la « Charte éthique » établie par l'Exécutif régional (cf. annexe), qui reprend notamment les dispositions de la « Charte de l'élu local », en y ajoutant d'autres mentions visant par exemple à limiter le cumul des mandats ou à faire du dialogue social territorial un préalable à toute décision structurante de la Région sur le champ de l'emploi. La Charte éthique a été signée par tous les élus de la majorité.

## ORIENTATION A

## Utiliser des méthodes adaptées à la consultation des acteurs afin de co-construire les politiques publiques régionales

## PROBLÉMATIQUE

Si les volontés de concertation, de consultation ou de co-construction s'expriment, elles se heurtent souvent à la question du « comment faire ? ». « On a toujours les mêmes aux réunions », « Ça ne débouche jamais sur rien », « On y perd beaucoup de temps » sont autant de remarques entendues du côté des institutions, propos qui font écho à celles entendues côté citoyens et organisations du type « On n'est pas écoutés », « Ça ne sert à rien », ou « On se fait toujours avoir ».

Au cœur du problème il y a souvent une carence de méthode. La faiblesse des pratiques de concertation en France est patente. On considère aisément que réunir des personnes dans une salle, avec les invitants derrière une table ou sur une estrade et les invités en rangs d'oignons, constitue en soi une réponse adaptée. C'est rarement le cas : il y a souvent confusion entre plusieurs fonctions, en particulier celles d'animation de réunion et de distribution de parole d'une part et celle d'exposé d'un message faisant l'objet de la discussion d'autre part. Lorsque l'on souhaite encourager l'implication d'acteurs dans la co-construction de politiques, on a besoin de méthodes et de personnes à même d'aider à les mettre en œuvre. Et notamment de méthodes qui permettent aux citoyens :

- de comprendre les « règles du jeu » du processus engagé. Exemples : concertation sur un projet d'équipement, co-construction d'une politique publique sectorielle, etc.,
- de disposer d'une information de qualité, qui dépasse la seule communication institutionnelle. Lorsque une information est délivrée directement aux citoyens concernés, dans le cadre d'un projet local auquel ils sont associés, la compréhension se partage mieux, rend la discussion plus sereine et limite ou annule les fantasmes d'intentions « malfaisantes » supposés.

### Comment choisir et mettre en œuvre des moyens et méthodes adaptés à la variété des situations de consultation des acteurs ?



#### Proposition d'action n° 1 Organiser des conférences citoyennes

La Région a déjà organisé plusieurs conférences citoyennes (ou ateliers citoyens/territoriaux), notamment dans le cadre de la fusion Bourgogne Franche-Comté, du Contrat de plan État-Région, du SRADDT (7), du plan de mandat, du Débat national sur la transition énergétique et de la COP 21. Basée sur une méthodologie éprouvée et rigoureuse, chacune de ces conférences citoyennes a rassemblé entre 80 à 100 personnes.

Le CESER propose à la Région de poursuivre ce dispositif, afin d'améliorer la co-construction des politiques publiques régionales, plus particulièrement concernant :

- le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les citoyens pourraient à cette occasion réfléchir sur les indicateurs de développement humain durable. Le CESER note que le futur SRADDET aura un caractère « prescriptif », ce qui nécessitera un processus d'élaboration plus complexe.
- la territorialisation des politiques publiques régionales. Il s'agirait notamment d'établir un diagnostic du service public du Conseil régional, afin de l'adapter aux besoins des citoyens et des territoires.
- la planification des investissements régionaux, en co-construisant avec les citoyens un plan d'investissement régional d'intérêt général, sur la



#### BAPE

Au Québec, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est un organisme public ayant pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable. Pour réaliser cette mission fondamentale, le BAPE informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement. Le BAPE est par conséquent un organisme gouvernemental consultatif et non décisionnel. Il a établi une méthode qui peut être transposée à toute une gamme de projets et qui repose sur 2 phases consécutives :

- Information : une 1<sup>re</sup> rencontre permet au promoteur du projet (public comme privé) d'exposer son projet et aux participants de poser toutes les questions sur ce projet pour amener le promoteur à délivrer le maximum d'informations. À ce stade, il est interdit aux participants d'émettre un avis. Ils doivent seulement poser des questions de compréhension, de précision, etc. Cette session est animée par un spécialiste du débat, formé pour cela et indépendant des parties prenantes. C'est SON métier. Il distribue la parole et s'assure que les participants ont reçu de la part du promoteur les informations requises. La séance est enregistrée.

- Consultation : une 2<sup>e</sup> session se déroule plus tard dans le temps. Les parties prenantes sont invitées à produire auparavant des mémoires sur le projet ou une partie de celui-ci et viennent les exposer publiquement. Quand les projets sont complexes, le BAPE peut apporter un financement aux parties prenantes souhaitant produire un mémoire. La session est animée par un spécialiste du débat selon les mêmes principes que ceux de la 1<sup>re</sup> phase.

La séparation des phases d'information ET de consultation d'avis est essentielle pour éviter la confusion et surtout pour permettre aux parties prenantes de connaître les motifs du projet et le processus d'élaboration jusqu'à ce jour. La présence essentielle d'un spécialiste du débat, garant du respect des règles énoncées au préalable. Son indépendance, son professionnalisme, et accessoirement le fait que s'il était défaillant, il ne serait plus proposé pour cette tâche, sont autant d'ingrédients indispensables.

Pour aller plus loin : <http://www.bape.gouv.qc.ca>

(7) SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

base d'un diagnostic partagé et de priorités collectivement définies.

### OBJECTIFS

- Solliciter des avis préalables des citoyens (notamment des jeunes) sur les politiques publiques régionales.
- Faire émerger un éclairage citoyen sur des sujets complexes habituellement ouvert aux seuls « experts ».
- Améliorer l'information des citoyens, approfondir leurs connaissances, en les confrontant à la complexité de la décision publique et en favorisant l'expression de points de vue pluriels.
- Apporter une réponse complémentaire aux processus permettant l'expression de la société civile « organisée ».

### CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Déployer ces conférences citoyennes sur l'ensemble de la Bourgogne Franche-Comté.
- Capitaliser la démarche.
- En interne et en externe, faire connaître les conférences citoyennes comme des instances de consultation à part entière.
- De manière concomitante à ces conférences, renforcer la participation de la société civile organisée dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques régionales, en favorisant notamment la participation des responsables bénévoles associatifs et la représentativité des territoires.

#### La Convention de Citoyens

C'est une procédure de participation qui combine une formation préalable (où les citoyens étudient), une intervention active (où les citoyens interrogent) et un positionnement collectif (où les citoyens rendent un avis). Tout sujet d'intérêt général, sans limitation du champ géographique, est susceptible de faire l'objet d'une convention de citoyens dès lors que les connaissances en la matière ont acquis un certain niveau de maturation. Cette méthode repose sur la certitude qu'un groupe de citoyens tirés au sort est capable d'appréhender tout sujet, quelle que soit sa complexité, en se dégageant des seuls enjeux locaux et immédiats, pour proposer des solutions en rapport direct avec les besoins de la société mais souvent ignorées par les spécialistes et rarement entendues des instances politiques.

Pour aller plus loin : <http://sciencescitoyennes.org>



Proposition d'action n° 2

### Créer une cellule régionale de débat public

Le CESER propose à la Région de prendre l'initiative de la **création d'une cellule régionale du débat public**, qui viserait à solliciter des avis préalables des citoyens sur des projets d'équipement ou d'infrastructure qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement, et dont les enjeux socio-économiques sont importants :

- infrastructures de transport : autoroutes, lignes ferroviaires, voies navigables, infrastructures aéroportuaires...
- installations dans le secteur énergétique : éoliennes, gazoducs...
- équipements industriels, scientifiques, touristiques ou sportifs.

Le CESER a établi cette proposition en s'inspirant du fonctionnement de la Commission nationale du débat public et du Plateau débat public de la Maison de l'environnement de Franche-Comté (voir ci-contre).

### OBJECTIFS

- Améliorer la qualité de la décision publique et renforcer sa légitimité démocratique, en favorisant une participation effective des citoyens.
- Permettre aux citoyens d'accéder à des informations pertinentes.
- Améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, notamment concernant la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct.
- Concourir au développement durable (économique, social et environnemental) de la Bourgogne Franche-Comté.



## CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Garantir la neutralité et l'impartialité de la cellule régionale du débat public, notamment en diversifiant et en formant ses membres.
- Garantir l'indépendance de la cellule vis-à-vis des maîtres d'ouvrage.
- Renforcer la culture du débat public en Bourgogne Franche-Comté, en confortant les dispositifs existants tel que le Plateau débat public de la Maison de l'environnement de Franche-Comté, et en mobilisant les citoyens, les maîtres d'ouvrage, les acteurs économiques, les chercheurs/universitaires...

### Deux instances permettant l'expression des citoyens

- la **Commission nationale du débat public** : créée en 1995 par la loi Barnier, cette autorité indépendante a pour mission, d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte pour les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants. Cette prise de parole se fait soit dans le cadre d'un débat public organisé par ses soins et pour lequel elle nomme une commission particulière, soit dans le cadre d'une concertation pour laquelle elle nomme un garant.

[www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

- le **Plateau débat public de la Maison de l'environnement de Franche-Comté** : il a pour objectifs d'une part de mettre en œuvre des actions de sensibilisation et d'implication des publics, et d'autre part d'être force de proposition pour que les enjeux environnementaux soient pris en compte dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire. Il porte une mission d'anticipation, en assurant une participation citoyenne au processus d'élaboration des projets suffisamment en amont, conformément à la Convention d'Aarhus de 2006 qui veut que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

<http://debatpublic-mefc.org/>



## PROBLÉMATIQUE

La Bourgogne Franche-Comté se construit non seulement par les politiques publiques (dont régionales), mais aussi par des **initiatives très diverses** stimulées par un nombre considérable de facteurs : évolution de l'environnement technologique, réponses à des besoins non satisfaits, préoccupation de raccourcir les circuits économiques et d'accroître leur traçabilité, production et préservation de la plus-value sur le territoire, invention du monde qui vient, etc. Les « entrepreneurs » sont très divers (8) : ménages, artisans, agriculteurs, collectivités locales, coopératives agricoles, industriels, start-up, etc., et parfois ils sont des collectifs réunissant un ensemble d'acteurs différents. **Ils sont la vitalité d'un territoire régional. Ils concourent à son développement durable dans ses 3 composantes, sociale, économique et environnementale.**

Certains sont connus et repérés par la Région, en particulier lorsqu'ils ont reçu des subsides de sa part (ils sont sur les fichiers) ou qu'ils ont fait l'objet de reportages. Les autres sont **rarement connus** car ils sont « hors des radars » ou plutôt les « radars » ne sont pas paramétrés pour les détecter. De nombreux vivent en zone rurale, se sentant parfois éloignés de toute considération. Dans tous les cas, **le potentiel que ces entrepreneurs recèlent reste largement sous-utilisé** alors qu'ils disposent de fortes capacités de conviction et d'entraînement de leurs pairs, notamment au travers de leur mise en réseau.

**Comment, dans une perspective de « proximité », la Région peut-elle (re)connaître ces entrepreneurs, les faire mieux connaître et favoriser l'essaimage de leurs potentiels ?**



Proposition d'action n° 3

**Lancer des « appels à porter à connaissance » d'actions et d'entrepreneurs de ces actions**

Ces « appels à porter à connaissance », qui se distinguent à proprement parler des « appels à projets » ou des « appels à manifestation d'intérêt », ont vocation à identifier et à recenser les citoyens/acteurs/entrepreneurs innovants/porteurs de projets sur les différents territoires de Bourgogne Franche-Comté. Une fois ces acteurs identifiés, une plateforme régionale pourrait être créée afin de porter à la connaissance du plus grand nombre ces initiatives locales innovantes, à l'instar de la plateforme [www.rallynov.fr](http://www.rallynov.fr) (voir ci-contre).

## OBJECTIFS

- Reconnaître, dans leur existence, ces citoyens/acteurs/entrepreneurs innovants/porteurs de projets, et reconnaître leurs capacités entrepreneuriales.
- Permettre aux élus et aux agents de l'administration de pouvoir repérer et prendre en compte ces actions « hors des radars ».
- Susciter l'envie d'agir, l'envie d'entreprendre.

## CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Avant la mise en œuvre de cette action, en interne à la Région :
  - . disposer d'une organisation qui favorise le mode « projet »,
  - . partager et capitaliser les connaissances des services relatives à ces initiatives entrepreneuriales diverses (approche transversale), en intégrant à la démarche des entrepreneurs innovants (auditions, visites de terrain...).

(8) Le terme « **entrepreneur** » est entendu selon une acception large, afin de désigner des personnes développant une action locale qui concoure à l'intérêt général. Ce terme rejoint celui d'« **acteurs** » précédemment évoqué, qui recouvre à la fois les acteurs institutionnels publics (État, collectivités territoriales, chambres consulaires...), les acteurs privés (associations, entreprises, syndicats...) et les citoyens. Pour le CESER, tous ces acteurs et ces entrepreneurs peuvent être les « **parties prenantes** » des politiques publiques.



## Rally'nov

Impulsé en 2012 par l'État et la Région Franche-Comté, rally'nov s'inscrit dans la stratégie régionale d'innovation. Le **capital humain** est au centre des orientations. Une dynamique régionale est lancée pour **identifier, valoriser et promouvoir les initiatives socialement innovantes des entreprises et associations.**

En 2016, l'État et la Région font de l'innovation sociale un marqueur fort de la politique de la nouvelle Grande Région. La dynamique s'amplifie sur le nouveau territoire. Il ne s'agit pas seulement de mettre en valeur des innovations de rupture ou de "génie". **L'innovation renvoie à de nouvelles pratiques, de nouvelles prestations, de nouvelles organisations qui, par rapport à l'existant, sont originales.** Mises en œuvre, elles transforment et améliorent la qualité de vie d'un groupe d'individus, de la population d'un territoire ou des salariés d'une entreprise. Elles sont également source de performance.

**L'innovation sociale n'a certes pas la même résonance dans l'économie sociale et solidaire et dans l'économie classique.** Dans la première, elle constitue le plus souvent une fin, tandis que pour la seconde c'est davantage un moyen. Et à la différence de l'innovation technologique, l'innovation sociale est moins naturellement valorisée dans les entreprises. Pourtant, des pratiques socialement innovantes sont régulièrement mises en œuvre sans être forcément explicitées, ni reconnues.

Avec rally'nov, **l'ensemble des réseaux** tant technologique que social et solidaire se mobilise pour identifier ces pratiques socialement innovantes et les valoriser.

Les copilotes du projet sont l'Ardie, les Cress Franche-Comté et Bourgogne, l'Aract Bourgogne, au côté de Fact, maître d'œuvre du projet.

En 2016, le site rally'nov s'étend à la Grande Région afin de répertorier les actions innovantes en Bourgogne Franche-Comté : [www.rallynov.fr](http://www.rallynov.fr).

- Pour la mise en œuvre de cette action :

- . co-construire « l'appel à porter à connaissance » avec des citoyens/acteurs/entrepreneurs innovants/porteurs de projets,
- . prendre appui sur le réseau partenarial du Conseil régional et sur les autres collectivités locales, afin de relayer les « appels à porter à connaissance »,
- . tester la proposition d'action sur un territoire avant de la généraliser à la Bourgogne Franche-Comté,
- . mettre en place des « appels à porter à connaissance » selon une approche territoriale et/ou thématique.

#### Les POTES, pionniers ordinaires de la transition énergétique

Les nouveaux acteurs de l'énergie se trouvent dans tous les domaines : ils ont construit un petit réseau de chaleur au bois, une installation de méthanisation en cogénération, ils récupèrent la chaleur des eaux usées, ils mettent en œuvre un schéma financier vertueux, ils s'activent sur les circuits courts et de nouveaux modes de consommation, ils construisent un mode de management énergétique dans leur collectivité. Ils assoient la pérennité économique de leur industrie en s'engageant dans les énergies renouvelables, en récupérant l'énergie ou en optimisant leur gestion ; ils accélèrent l'émergence et le développement de nouvelles technologies et de process innovants. Ils rénovent intelligemment, produisent de l'électricité renouvelable, veulent accroître l'autonomie énergétique de leur territoire, ils accompagnent individuellement des ménages dans la recherche d'économies, fabriquent à moindre coût des constructions performantes et de qualité, etc. Ils agissent par bons sens et ne se sentent pas forcément des "pionniers". Mais, en ouvrant des voies nouvelles, adaptées à notre temps, ils le sont.

Ils sont des experts irremplaçables et convaincants, mais ils sont généralement peu mobilisés pour cette compétence. Ils ont en général en tête la volonté d'associer des solutions énergétiques décentralisées et de nouvelles pratiques de vie au développement économique local, à l'emploi et à maîtrise de leur destin. Ils donnent confiance et doivent sentir qu'on leur fait confiance.

En se plaçant du côté des solutions plutôt que du côté des problèmes, ils démontrent que les solutions ne sont pas "toutes faites" mais qu'elles appartiennent à chacun d'entre nous. Ils portent un message de responsabilité individuelle et collective.

L'expertise irremplaçable des POTES doit notamment permettre d'émettre des propositions de changement sur la base des obstacles identifiés, administratifs, bureaucratiques, culturels, d'habitudes, et non seulement les obstacles financiers qui masquent souvent d'autres obstacles plus importants.



Proposition d'action n° 4

#### Organiser des rencontres locales pour susciter de nouveaux projets de développement territorial innovants

Cette proposition d'action vise à faciliter l'organisation de manifestations de proximité, afin de réunir des acteurs d'horizons divers qui apportent, à leur manière, des réponses concrètes aux besoins de leur territoire. La rencontre « start up de territoires » organisée à Lons-le-Saunier le 30 juin 2016 par le Clus'Ter Jura est particulièrement illustrative de ce type de démarche.

#### OBJECTIFS

- Développer une fonction d'interface, facilitant la mise en relation d'acteurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, en concevant beaucoup de souplesse dans la mise en œuvre du processus (qui peut par exemple aboutir à la constitution de groupes informels, temporaires...).
- Faire se rencontrer et se connaître les acteurs d'un territoire, susciter le débat, l'émergence de solutions nouvelles/originales aptes à répondre à certains besoins du territoire.
- Constituer progressivement un réseau d'acteurs, au niveau local, dans une optique d'élargissement au plan régional, et/ou par filières.
- Encourager la création de communautés d'acteurs (type « clusters »).
- Valoriser les actions entrepreneuriales ingénieuses.

#### CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

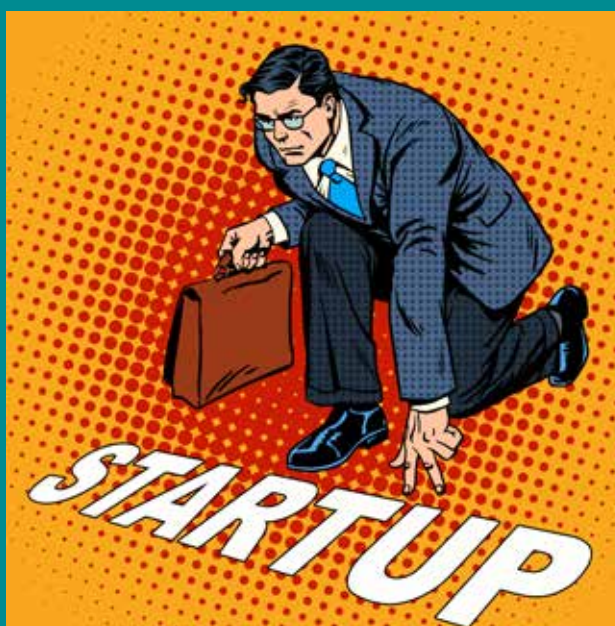
- Organiser des visites de terrain préalables, pour connaître les projets locaux, les enjeux, les ressources du territoire, etc.
- Prendre appui sur les dispositifs d'intervention régionaux et sur les démarches de mise en réseau existants (ex : Chambres consulaires).
- Tester la proposition d'action sur un territoire avant de la développer sur la Bourgogne Franche-Comté.
- Confier à des structures tierces existantes l'animation du processus de mise en réseau.
- Capitaliser et valoriser l'action au niveau régional.

## Clus'Ter Jura

Le Clus'Ter Jura est un Pôle Territorial de Coopération Économique (PTCE) qui rassemble les acteurs du territoire autour d'une démarche entrepreneuriale pour révéler de nouvelles opportunités économiques et accélérer leur émergence. Pour le Clus'Ter Jura, la coopération est le levier du développement humain et économique du territoire. L'économie circulaire invite tous les acteurs du territoire, entreprises, acteurs publics, citoyens, organismes de recherche et de formation, à se mettre ensemble pour relever les manches et créer des solutions qui soutiennent le développement local et la création d'emplois. Lancé en 2014 par Juratri, entreprise d'insertion spécialisée dans le recyclage des déchets, le Clus'Ter Jura vise à créer localement de l'emploi durable. Ses domaines d'exploration vont de l'économie circulaire (collecte des bio-déchets, méthanisation, écologie industrielle, consigne des bouteilles de verre), à la rénovation énergétique ou encore la mobilité inclusive.

Clus'Ter Jura porte l'expérimentation « Start-up de Territoire », en lien avec **5 autres catalyseurs de territoire** (Pôle Sud à Romans, les Fermes de Figeac, le Labo Régional des Partenariats d'Alsace, ATIS à Bordeaux, Marseille Solutions). Cette dynamique vient de la conviction que la **coopération territoriale peut engendrer de nouveaux modèles économiques**. Que l'on soit acteur public, entrepreneur, membre d'association, PME, grand groupe, artisan, agriculteur ou même étudiant, chacun peut apporter sa pierre à l'édifice et ainsi répondre aux grands enjeux de nos territoires dans l'énergie, les transports, l'agriculture, etc., dans le but de créer de l'emploi. Le 30 juin 2016, la 3<sup>e</sup> étape du tour de France « Start-up de Territoire » s'est arrêtée à Lons-le-Saunier. L'événement a rencontré un réel succès : **plus de 300 participants** ont pu rencontrer **des entrepreneurs** de solutions à travers un forum animé, ou encore participer à 23 ateliers animés sur 7 thématiques différentes (économie circulaire ; s'alimenter autrement ; énergies de demain ; mobilité verte ; économie du patrimoine ; travailler autrement ; dépendance).

Pour aller plus loin : [www.cluster-jura.coop](http://www.cluster-jura.coop) et [www.startupdeterritoire.fr/2016/04/06/lons-le-saunier/](http://www.startupdeterritoire.fr/2016/04/06/lons-le-saunier/)



### Le dispositif « Émergence »

Il accompagne les territoires à la construction d'offres d'activités à partir de besoins sociétaux non couverts ou de ressources à valoriser, avec pour finalité de créer de l'activité économique et de l'emploi. « Émergence » est un dispositif co-construit avec Franche-Comté Active et la Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire FC.

#### Les objectifs et les enjeux :

- Capter et identifier, sur et avec les territoires, des besoins non couverts ou des ressources à valoriser ;
- Révéler et qualifier ces besoins / ressources, en potentiels de développement et transformer ces potentiels de développement en activités économiques pérennes, génératrices d'emplois ;
- Identifier les porteurs de projets potentiels et construire le portage ;
- Mobiliser l'écosystème permettant d'accompagner le binôme porteur – projet, et de réunir les conditions de réussite aux projets ;
- Être identifié comme un pôle ressource autour de la notion « d'entreprise de territoire ».

#### La mission et la méthode d'intervention :

« émergence » accompagne les territoires (acteurs, élus, techniciens) en apportant de l'ingénierie (démarche, méthode, outils...), son expertise, sa capacité de mobilisation des acteurs et partenaires, des exemples d'autres initiatives réussies... De la naissance d'une idée à sa concrétisation, il s'agit notamment de valider le potentiel et le modèle économique des projets, assurer la mobilisation des acteurs nécessaires, et ainsi développer des projets d'économie territoriale.

Pour aller plus loin :  
<http://www.franchecomteactive.org/index.php/emergence>

## ORIENTATION C

## Renforcer les capacités d'agir individuelles et collectives des acteurs afin d'encourager leurs prises d'initiatives

## PROBLÉMATIQUE

L'implication dans des projets – notamment territoriaux – permet de **faire rencontrer la complexité des situations**, surtout quand on co-construit avec des acteurs multiples. Donner l'occasion de participer à de tels projets à un maximum d'acteurs doit être un objectif, en particulier à un niveau d'action proche de la vie quotidienne : bassin de vie ou d'intercommunalité ou même sur un territoire plus réduit, l'essentiel étant de voir le « bout de ses actes » c'est-à-dire le résultat de son action.

Dans ce cadre, un enjeu important est de pouvoir mobiliser les citoyens « là où ils se trouvent ». En effet, les réunions ouvertes au public touchent un nombre limité de personnes, lesquelles sont souvent des « habitués ». Le lieu de ces réunions, comme l'ordre du jour, sont définis par l'institution organisatrice, dans un cadre que les « invités » se doivent d'accepter. Il en résulte une difficulté à toucher et impliquer des citoyens « ordinaires », y compris en marge de l'organisation sociale, alors même que beaucoup d'entre eux participent à des clubs sportifs, des associations culturelles, des clubs de seniors, etc. Ceux-ci se retrouvent pourtant dans leurs lieux de convivialité où ils discutent, échangent ensemble en face à face ou de façon virtuelle. **Ce sont ces lieux qu'il faut encourager et c'est dans ces lieux que le débat doit s'instaurer.**

**Comment renforcer les capacités d'agir individuelles et collectives des acteurs afin d'encourager leurs prises d'initiatives ?**



Proposition d'action n° 5  
**Renforcer le lien avec les lycéens**

Les lycéens connaissent peu le Conseil régional, bien qu'ils soient directement bénéficiaires du budget régional relatif à la construction, à l'entretien et au fonctionnement des lycées. Comment, à travers une action simple, créer plus de lien entre les lycéens et l'institution régionale ? Pour ce faire, le CESER propose par exemple que les élus collaborent davantage avec les instances existantes, tel que le Conseil des délégués pour la vie lycéenne (CVL). Le CVL doit notamment être consulté pour :

- l'élaboration du projet d'établissement,
- les questions d'information liée à l'orientation scolaire et professionnelle,
- l'organisation des activités sportives, culturelles et périscolaires.

D'une part, ces thèmes recouvrent (directement ou indirectement) le périmètre d'intervention de la Région. D'autre part, le CVL peut adopter des vœux sur ces différents sujets, et constituer ainsi une véritable caisse de résonance des aspirations des lycéens, de leurs questionnements, propositions, etc., comme par exemple concernant l'éducation artistique et culturelle, ou un projet de restructuration d'établissement (voir ci-contre l'exemple des lycées Viette et Grand Chênois).

Les lycéens, parce qu'ils voteront demain et qu'ils sont en capacité d'agir dès à présent, constituent un public « cible » au regard des problématiques de la saisine.

## OBJECTIFS

- Favoriser un dialogue direct entre les élus et les lycéens, et instaurer progressivement un climat de confiance.
- Prendre en compte la parole des jeunes et la valoriser.
- Faire connaître les compétences de la Région, donner une information de qualité sur les politiques publiques régionales.



**Un « rendez-vous » manqué avec les lycéens : l'exemple de la fusion du lycée Jules Viette et du lycée le Grand Chênois à Montbéliard**

Des élèves de 1<sup>re</sup> S et de 2<sup>e</sup> du lycée Jules Viette à Montbéliard se sont penchés sur la présente saisine de l'Exécutif, afin de transmettre leurs réflexions et leurs propositions au CESER. Dans ce cadre, Caroline Debouvy a rencontré ces élèves le 18 mai 2016 à Montbéliard, afin de débattre avec eux autour de la question posée par l'Exécutif régional. Les échanges se sont montrés particulièrement intéressants et fructueux, puisque les élèves ont nourri leurs observations et propositions autour d'un cas concret, à savoir la fusion du lycée Jules Viette et du lycée le Grand Chênois. Les élèves ont pu faire passer un message important : il est nécessaire d'associer aux décisions publiques les individus qui sont concernés en premier lieu. Voici quelques-unes de leurs propositions :

« Les hommes politiques doivent venir rencontrer les personnes concernées directement (en direct dans la rue, sur les lieux du projet). Ils doivent par exemple mettre en place des référendums, ce qui permettra aussi aux gens de se sentir écoutés ».

« Il faut aussi que la politique se préoccupe d'unir les citoyens entre eux, et ne cherche pas à les diviser ».

« Il faut organiser des rencontres : pour cela, il faut aller directement dans la rue pour informer les gens sur le tas, faire du porte à porte pour donner des informations, recueillir des informations afin d'améliorer les enjeux des partis politiques ».

Il faut souligner que la plupart des lycéens rencontrés à cette occasion connaissaient très peu le Conseil régional, le « lycée » étant essentiellement associé à sa composante éducative, et donc au Rectorat, à l'Éducation nationale. Dommage... la fusion des 2 lycées aurait pu constituer une formidable occasion de davantage rapprocher les lycéens et la Région.

## CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Mobiliser la communauté éducative des lycées.
- Inscrire la démarche dans des actions concrètes, qui impliquent directement les lycéens.
- Animer et mettre en réseau les CVL.



Proposition d'action n° 6

### Instaurer un espace dématérialisé (type forum) afin de recueillir la parole des bourguignons francs-comtois

L'Exécutif souhaite engager avec les citoyens une réflexion autour d'un **outil numérique interactif régional** (pour un lancement avant la fin 2016). Cet outil, ouvert à tous, a pour principal objectif de « faire vivre le débat démocratique », conformément à l'article 12 de la Charte éthique de l'Exécutif.

Le CESER prend acte de ce souhait de co-élaborer l'outil numérique avec les citoyens. Il propose d'en faire un **espace ouvert d'innovation**, soit un espace collaboratif permettant :

- aux bourguignons francs-comtois de faire part de leurs attentes, idées, projets, etc., quelle que soit la thématique ou la nature des observations, des propositions, etc.
- un enrichissement des politiques publiques régionales, à partir d'un exercice d'intelligence collective associant les citoyens (et plus globalement les acteurs régionaux), les élus et les agents de la Région.

## OBJECTIFS

- Privilégier les approches ascendantes.
- Reconnaître le droit à l'idée pour chacun ; susciter l'envie de s'exprimer et d'agir.
- Engager les autres collectivités locales de Bourgogne Franche-Comté à mettre en place des outils collaboratifs similaires. Croiser les résultats obtenus, compte tenu de la possible transversalité et/ou complémentarité entre acteurs publics.
- Adapter progressivement les politiques publiques régionales.

## CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Dans un premier temps, créer les conditions d'un travail plus collaboratif en interne à la collectivité régionale, davantage transversal.
- Expérimenter l'outil numérique sur un projet bien défini.



### Retour d'expérience sur la politique publique du numérique à Brest, par Michel Briand, élu local à Brest et acteur des réseaux coopératifs (extraits) :

« En développant une politique publique du numérique à Brest, l'intention première visait à réduire les inégalités, favoriser l'inclusion sociale et développer les usages. Et puis petit à petit, nous avons appris « en marchant » de nouvelles pratiques, celle du faire avec qui laisse le temps aux uns et aux autres de s'approprier un projet à leur rythme, celle de donner à voir qui valorise les initiatives et ceux qui les portent, celle de l'attention aux initiatives qui encourage, celle de l'outillage qui met en capacité d'agir. Ce sont les premiers pas d'une gouvernance contributive qui encourage l'implication des personnes, accompagne l'innovation sociale et met en réseau les acteur-cice-s, changeant la posture des élus et services qui deviennent animateurs plus que prescripteurs.

Articuler le « faire avec », « l'attention aux initiatives », le « donner à voir », outiller aux pratiques collaboratives et au partage peut développer de nouvelles solidarités qui renforcent la capacité d'agir des personnes.

Mais passer d'une attitude de prescription des élus à celle d'animation de réseau est un changement culturel long au rythme de l'évolution des personnes qu'il nous faut accompagner. La culture contributive est encore peu répandue dans un mode de gestion qui reste vertical et cloisonné. Si nous voulons voir développer l'apport contributif des acteur-ice-s de la cité, il nous faut nous interroger sur les freins et facilitations. L'envie de partage et de coopération sont essentiels mais aussi une estime de soi qui réduit l'appréhension à l'ouverture et facilite la co-construction ».

Pour aller plus loin : <http://www.a-brest.net>

- Faire connaître cet outil (médias locaux, réseaux sociaux...), en facilitant son accès et son utilisation.
- En interne, engager une réflexion sur l'impact du numérique dans l'action de la Région, notamment en matière de co-construction et d'évolution des politiques publiques, ou d'ouverture des données (« open data »).
- S'appuyer sur les bonnes pratiques locales, comme par exemple la démarche développée par la ville de Brest (voir ci-dessus).



Proposition d'action n° 7

## **Lancer un appel à projets annuel visant à développer les initiatives citoyennes et associatives innovantes, afin de donner un réel droit à l'expérimentation**

À travers cet appel à projets, d'un type nouveau, la Région identifierait une problématique liée au développement de la Bourgogne Franche-Comté, mais sans définir les solutions attendues. Elle proposerait ainsi un cadre général et des objectifs, *en laissant aux porteurs de projets l'initiative de proposer des solutions dont ils définiront le contenu.*

### **OBJECTIFS**

- Développer les initiatives citoyennes et associatives innovantes, expérimentales, susciter la créativité.
- Renforcer les capacités d'agir individuelles et collectives, mettre les bourguignons francs-comtois en position d'acteurs.

### **CONDITIONS DE LA RÉUSSITE**

- Co-élaborer l'appel à projets avec les acteurs du territoire, en définissant les critères d'une action innovante (9).
- Prendre appui sur le réseau partenarial du Conseil régional et sur les autres collectivités locales, afin de relayer l'appel à projets.
- Prévoir un accompagnement renforcé des porteurs de projets, compte tenu du caractère expérimental de la démarche.
- Capitaliser la démarche et la restituer lors d'une manifestation régionale contribuant, par son caractère public (médiatique), à reconnaître et à valoriser les auteurs de ces initiatives innovantes.

(9) Voir par exemple les 20 critères définis par AVISE (Agence de valorisation des initiatives socio-économiques) dans son guide intitulé « L'innovation sociale, un levier pour le développement des territoires. Repères et bonnes pratiques pour développer des politiques régionales de soutien à l'innovation ».

**PROBLÉMATIQUE**

Faire en sorte que les territoires infrarégionaux deviennent des lieux d'initiatives et de création de valeur - en « mettant autour de la table » des acteurs variés - passe par la professionnalisation de l'ingénierie de projet. On constate cependant un déficit d'ingénierie sociétale : alors qu'il apparaît naturel de recourir à un architecte/maître d'œuvre pour une construction physique (un bâtiment par exemple), on considère fréquemment qu'une construction sociétale (un projet qui réunit plusieurs acteurs privés, publics ou associatifs) pourra se réaliser sans accompagnement professionnalisé. L'expérience montre que des initiateurs de tels projets (élus locaux, coopératives, etc.) souffrent souvent d'une telle absence, laquelle peut décourager les plus motivés et être source de gaspillage de moyens ou d'insatisfactions.

Ce besoin d'ingénierie renforcée s'inscrit dans un nouveau contexte territorial marqué par un renforcement significatif des niveaux régional et intercommunal, par exemple avec la notion de « chef de filat » (10). Une compréhension partagée des trajectoires de changement est un atout indispensable à la réflexion et à l'action des institutions publiques comme privées. À ce jour, ce n'est pas encore le cas.

**Comment nous donner les moyens de changements significatifs dans les pratiques en formant les parties prenantes et en professionnalisant l'ingénierie sociétale/territoriale ?**



Proposition d'action n° 8

**Former les décideurs de tous niveaux aux changements de paradigme en cours et aux changements de mode de gouvernance dès lors induits**

Ces formations ont vocation à porter sur les profonds bouleversements auxquels sont confrontés les territoires, et qui sont notamment liés à l'évolution rapide des besoins, aux mutations de tous ordres et à la complexité croissante des défis sociétaux. Ces changements impliquent :

- d'une part, une évolution des modalités de gouvernance dans la région, et au sein du Conseil régional,
- d'autre part, une adaptation des outils dédiés au développement local, en particulier de l'ingénierie sociétale/territoriale.

**OBJECTIFS**

- Partager une culture commune sur ces changements de paradigme, en resituant le rôle des territoires et des pouvoirs publics à cet égard, et notamment le rôle des collectivités locales.
- Former les décideurs locaux aux concepts, méthodes et outils de l'ingénierie sociétale/territoriale, notamment concernant l'importance des processus de participation, de consultation ou de concertation.
- Envisager la démarche dans une optique de transformation sociale, en vue de faire évoluer les modalités de gouvernance locale. Dans cette optique, expérimenter des formation-action transversales « élus/services/citoyens » permettant de confronter les approches théoriques à la réalité d'une démarche concrète de développement local.

**CONDITIONS DE LA RÉUSSITE**

- Collaborer avec les organismes qui développent une offre de formation spécifique sur l'ingénierie territoriale, et avec l'université, notamment l'université de Bourgogne qui a organisé un cycle de réflexion sur l'empowerment (11) (les ateliers de l'empowerment).

**Un référentiel de compétences en ingénierie territoriale**

Dans le cadre du programme de recherche IngéTerr, l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne et l'ENGREF (École nationale du génie rural, des eaux et des forêts) ont proposé une synthèse des différents référentiels de compétence en ingénierie et en développement territorial, qu'ils ont complétée de leurs observations de terrain.

« On distingue tout d'abord un socle des compétences et des connaissances fondamentales dans les métiers de l'ingénierie territoriale. Cela renvoie aux aptitudes personnelles et relationnelles de l'agent : son sens du contact, sa qualité d'écoute, son adaptabilité, etc. La pratique du travail en relation avec les élus en est une forme des plus spécifiques des métiers du développement territorial. Cela renvoie aussi à un socle de connaissances et à une culture générale, essentielle dans ce domaine professionnel, qui relèvent de plusieurs disciplines, la géographie, la science politique, la sociologie, l'économie et les sciences de gestion. Notons en particulier la spatialisation, les jeux d'acteurs, les grandes postures de philosophie politique, les principes du développement économique ou encore l'orientation client. Ce socle renvoie enfin à la capacité de l'agent, en termes d'apprentissage permanent et d'adaptabilité, mais plus largement à la réflexivité, capacité à auto-analyser ses pratiques professionnelles. Il s'agit de prendre conscience de son rôle et de sa place dans son organisation et les dispositifs, et des évolutions et transformations de l'organisation, dans un environnement lui-même en mutation. Et, ce faisant, faire évoluer son regard et ses pratiques. Dans une perspective de profil de poste, ce référentiel identifie 4 macro-compétences : conduite de projet ; médiation ; production et maîtrise de connaissances ; management (les références complètes du référentiel sont présentées en annexe).

(10) Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, et loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

(11) Empowerment signifie « pouvoir d'agir ».



- Accroître la diversité des profils des participants aux actions de formation, afin de favoriser les approches transversales et la pluralité des regards.
- En interne à la Région, faire de l'ingénierie sociétale/territoriale un thème de travail transversal à part entière ; mettre en place des actions de formations à l'attention des agents.



Proposition d'action n° 9

## Créer un Réseau de l'ingénierie sociétale/territoriale

L'ingénierie sociétale/territoriale est actuellement confrontée à d'importantes mutations, qui tiennent notamment au retrait progressif de l'ingénierie d'État, à la complexité croissante des normes et à un contexte financier de plus en plus contraint. Elle fait référence à une pluralité de cadres conceptuels, qui recouvrent à la fois l'ingénierie technique (ex : assainissement), administrative (ex : appui juridique) ou encore l'ingénierie de projet.

La myriade des dispositifs d'ingénierie poursuit cependant un objectif similaire, visant à la « mise en capacité des territoires », afin de rendre plus efficaces les fonctions qu'ils exercent en matière d'habitat, de mobilité, d'éducation, de préservation des espaces naturels, etc. L'ingénierie sociétale/territoriale doit ainsi permettre de fédérer les bonnes idées et les moyens, d'associer l'ensemble des acteurs d'un territoire afin de susciter des dynamiques positives, notamment en valorisant les ressources locales et les projets endogènes.

C'est pourquoi le CESER suggère de faire de l'ingénierie sociétale/territoriale un des axes stratégiques de la Région, notamment en créant un Réseau de l'ingénierie, qui pourrait prendre la forme d'un espace ouvert d'innovation visant à stimuler le partage d'expériences, la coopération, le développement de nouvelles formes d'ingénierie, etc. dans le respect des prérogatives et des missions dévolues aux différents acteurs, publics ou privés (12).

### OBJECTIFS

- Favoriser la conduite et la réussite des projets de développement local, par une fonction « d'ensembliser » davantage étoffée.
- Améliorer l'efficacité et la transversalité des politiques publiques sur un même territoire.
- Impliquer des acteurs de différents domaines autour de projets concrets et fédérateurs.
- Favoriser le débat avec les citoyens, par une information et des processus de participation, de consultation ou de concertation adaptés.
- Faire de la Bourgogne Franche-Comté une région « pilote » sur les questions d'ingénierie sociétale/territoriale (et, *in fine*, sur les questions de gouvernance locale).
- Davantage adapter les actuels dispositifs d'ingénierie de la Région aux projets de développement local portés par les collectivités ou les acteurs de territoire.

### CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Analyser/évaluer les dispositifs d'ingénierie actuellement financés par la Région, capitaliser et restituer en interne (élus + services), notamment dans le cadre du mécanisme de convergence des politiques publiques régionales.
- Co-construire le Réseau avec les acteurs de l'ingénierie, publics et privés, en intégrant à la démarche les organismes de recherche et de formation (y compris l'université populaire).

#### La 27<sup>e</sup> Région

Elle entend jouer le rôle de « laboratoire de transformation publique ». Elle fait le pari de la pluridisciplinarité en mobilisant des compétences issues du design et de la conception créative, des sciences sociales (ethnologie, sociologie de terrain, observation participante) ou encore des pratiques amateurs (do it yourself, éducation populaire, etc.). Le point commun de ces approches est qu'elles privilégient l'expérience vécue par les utilisateurs, agents et citoyens, comme un point de départ pour ré-interroger les politiques publiques.

Les activités de La 27<sup>e</sup> Région sont organisées autour de deux axes. Le premier concerne la recherche-action, et vise à mettre en test de nouvelles méthodes pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques à travers des programmes de terrain. Le second consiste en un centre-ressources, dont l'objectif est d'encourager des échanges pair-à-pair entre acteurs publics, de constituer et partager aussi largement que possible des connaissances et des savoirs faire, dans une logique de biens communs.

D'abord incubée à titre de test au sein de la FING, la 27<sup>e</sup> Région est devenue une association indépendante en janvier 2012. Ni agence de lobbying, ni cabinet de conseil privé, elle a été soutenue depuis ses débuts par l'ARF, la Caisse des Dépôts et neuf Régions membres (Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) et a bénéficié de financements européens (Europ'Act).

Avec le consortium RE-ACTEUR PUBLIC (2014-2015), la 27<sup>e</sup> Région a promu une meilleure convergence entre l'État et les collectivités locales en matière d'innovation publique. La 27<sup>e</sup> Région est également associée à de nombreux projets d'envergure internationale.

Pour aller plus loin : <http://www.la27eregion.fr>

#### (12) Collectivités locales et ingénierie publique/privée : quels liens ?

• Les collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, doivent toujours être en mesure d'assurer les fonctions que la loi ne leur permet pas de déléguer. La prise éclairée des décisions constitue un enjeu de formation des élus des petites collectivités, souvent seuls dans ce rôle ou appuyés par des apporteurs d'ingénierie (mandataire ou AMO) qui ne doivent jamais tendre à se substituer purement et simplement au maître d'ouvrage.

• La maîtrise d'œuvre, mais aussi l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le mandat de maîtrise d'ouvrage, relèvent du champ de la commande publique dès lors qu'ils n'entrent pas dans celui de la « solidarité » et de « l'aménagement du territoire ». En dehors de ces deux finalités (solidarité et aménagement du territoire), l'ingénierie publique peut se trouver en concurrence avec l'ingénierie privée.

• L'ingénierie territoriale mise en place par une collectivité locale à destination d'une autre doit veiller en permanence à ne pas apparaître comme une tutelle, conformément à l'article 72 de la Constitution qui affirme qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

### PROBLÉMATIQUE

Les structures publiques se sont organisées selon un mode vertical et descendant des points de vue politique et administratif. Une telle organisation convient à la mise en œuvre de certaines politiques. Cependant, l'encouragement d'initiatives horizontales / territoriales et ascendantes peut conduire à des difficultés de « connexion » entre les deux flux. Les acteurs du terrain doivent pouvoir trouver en face d'eux des interlocuteurs exercés aux démarches transversales et pluri-thématiques. Dans l'autre sens, l'administration pourra trouver une meilleure efficacité à prévoir une approche de ce type dans son organisation. Des formes nouvelles de gouvernance appellent des formes visibles d'organisation administrative renouvelée et de pratiques adaptées dans les relations entre l'institution régionale - tant Conseil régional que CESER - et les acteurs régionaux.

**Comment intégrer les principes d'une gouvernance renouvelée dans l'organisation politique et administrative afin de faire évoluer les pratiques ?**



Proposition d'action n° 10

### Faciliter l'éclosion de nouveaux porteurs de projet

Un porteur de « projet qui ne rentre pas dans les cases » peine souvent à trouver le bon interlocuteur au sein d'une organisation administrative en « silo ». Et il abandonne généralement son initiative. Or, bien que ce type de projets ne corresponde pas strictement aux critères définis par l'administration, il peut cependant concourir au développement social, économique ou environnemental d'un territoire. Et parce qu'il est « atypique », ce projet nécessite une écoute et un accompagnement renforcé.

Le CESER a pris connaissance du processus actuel de réorganisation des services, qui tend à favoriser la transversalité entre les différentes directions du Conseil régional Bourgogne Franche-Comté. Il encourage la collectivité à approfondir et à confirmer cette démarche, afin qu'elle soit en mesure d'identifier et de prendre en compte ces projets « qui ne rentrent pas dans les cases ».

### OBJECTIFS

- Rendre perceptible par tout porteur de projets que la Région, dans le champ de ses compétences et dans le cadre de ses politiques publiques, le considère comme un partenaire potentiel dans lequel elle met sa confiance.
- Adapter progressivement les cadres d'intervention régionaux, en intégrant les solutions innovantes proposées par les acteurs locaux. En effet, ces projets « ingénieux » constituent souvent les germes d'une innovation substantielle dans la manière dont les pouvoirs publics conçoivent leurs politiques. Le secteur associatif est particulièrement illustratif à ce titre : les activités associatives ne sont en effet pas nées de l'initiative des pouvoirs publics. C'est au contraire les citoyens qui, ayant observé des difficultés sur le terrain, ont ensuite proposé des solutions parfois reprises par les pouvoirs publics, en se fédérant quelquefois au sein d'associations.

### CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Élaborer un projet d'administration qui valorise les fonctions créatives ; diffuser une culture de l'innovation.
- Mettre en place des outils et des méthodes de travail collaboratives, qui favorisent l'échange de bonnes pratiques.
- Mettre en place des formations en direction des agents de la Région sur l'innovation sociétale/territoriale.



Proposition d'action n° 11

### Dans le budget de chaque intervention régionale, affecter systématiquement, dès la délibération, un pourcentage à la mise en réseau et à l'animation du processus ascendant

Cette affectation budgétaire, qui pourrait représenter, par exemple, 1 % de chaque budget d'intervention, vise à financer des dépenses d'ingénierie dédiées à :

- la mise en réseau des acteurs,
- l'animation du processus ascendant.

### OBJECTIFS

- Dans chaque politique publique, ou dans chaque investissement majeur, intégrer une dimension participative et citoyenne qui favorise la formation de communautés d'intérêts partenaires de la politique de la Région.

### CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Portage politique par les élus (> utilité des dépenses d'ingénierie, qui sont déterminantes pour la réussite des politiques publiques régionales).



Proposition d'action n° 12

## Organiser des discussions avec des élus appuyées par des méthodes favorisant l'expression des citoyens

L'Exécutif régional a souhaité organiser des temps d'échanges afin de renouer le dialogue avec les habitants de Bourgogne-Franche-Comté.

À l'occasion de cafés-débats répartis sur l'ensemble du territoire régional, les conseillers régionaux sont allés à la rencontre des citoyens du 4 au 15 avril 2016. Ces moments d'échanges se voulaient l'occasion de faire avec eux un point sur les actions engagées par la Région depuis début janvier, de débattre des premières orientations budgétaires et de la construction du plan de mandat, mais surtout de les écouter et de partager avec eux les bonnes pratiques mises en œuvre sur le territoire. Certains élus étaient ainsi accompagnés de témoins (présidents d'associations, responsables de structures...) qui ont pu à cette occasion faire connaître leur engagement et leurs actions au service de la population. Cette démarche, qui s'inscrit plus globalement dans un dispositif de concertation engagé par la Région avec les habitants et les acteurs du territoire, prévoyait également des journées citoyennes, des ateliers thématiques et la mobilisation des membres du CESER, notamment à travers la présente saisine.

Les principaux écueils de ces cafés-débats ont pu être relevés comme suit :

- les participants sont peu représentatifs de la société civile.
- certains élus sont interpellés sur des dossiers qui ne relèvent pas directement des compétences du Conseil régional,
- des difficultés relatives à l'animation des échanges.

Sur la base d'une évaluation, le CESER propose d'améliorer le dispositif des cafés-débats, en s'appuyant sur des méthodes qui favorisent davantage l'expression des citoyens, comme par exemple celles développées dans les *world café* :

- Importé des États-Unis, le *world café* est une méthodologie de dialogue constructif entre acteurs permettant, en intelligence collective, de faire émerger d'un groupe des propositions concrètes et partagées par tous sur des thématiques précises.
- Le principe est de créer un climat de confiance et de convivialité pour permettre les échanges entre participants. L'espace est organisé en tables autour desquelles les participants sont invités à discuter, débattre et faire émerger des propositions. Plusieurs sessions sont organisées afin de permettre aux participants :
  - de changer régulièrement de table,
  - d'échanger les idées d'une table à une autre,
  - de venir compléter les idées des uns avec celles des autres (principe de pollinisation visant à l'intelligence collective).

### OBJECTIFS

- Établir des contacts de proximité et d'égalité avec les citoyens, en misant sur la convivialité,
- Favoriser la rencontre en dehors des instances consultatives usuelles (exemple : les comités de ligne relatifs au TER).

### CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

- Mettre en place un système de "référénts territoriaux", côté élus et côté services (> interlocuteurs techniques identifiés par politique publique et par territoire).
- Former les personnes en charge de la préparation et de l'animation des débats.
- Territorialiser l'action.



### La méthode *world café* utilisée pour les journées de la restauration collective responsable

Pour encourager la recherche de solutions communes pour une restauration collective responsable, la Fondation Nicolas Hulot et le Comité de coordination des collectivités (CCC-France) ont mis en place depuis 2011 des méthodes de concertation entre les divers acteurs de la filière : ce sont « les journées de la restauration collective responsable ». Ces journées se sont déroulées entre décembre 2011 et janvier 2012 dans trois régions de France (Pays de la Loire, Midi-Pyrénées et Picardie) avec la méthode du *world café*. L'objectif était simple : renouer des liens entre les acteurs de l'approvisionnement en les invitant à travailler ensemble à l'amélioration de leurs pratiques. La méthode du *world café* a été choisie car elle permet à des acteurs aux métiers et aux sensibilités différents d'identifier les blocages et les solutions pour développer l'approvisionnement responsable sur leur territoire. Ainsi élus, acheteurs, cuisiniers, producteurs, transformateurs, grossistes, associations, institutions ont été réunis pour identifier ensemble des pistes d'action.

Le but de ces journées est de répondre à la question suivante : comment parvenir à augmenter les produits de qualité, de proximité et de saison pour un approvisionnement plus responsable en restauration collective ?

Une synthèse des résultats de chaque journée a été réalisée par l'organisateur. C'est un document exhaustif reprenant l'ensemble des propositions énoncées. Sur cette base, un bilan a été conçu et envoyé à tous les participants. Des chantiers prioritaires ont été identifiés et présentés lors de journées de restitution. Afin de poursuivre les dynamiques et les échanges entre acteurs créés par le *world café*, les organisateurs poursuivent le travail par exemple en créant des outils adaptés aux acteurs de la restauration collective responsable, permettant de mesurer les impacts de la restauration collective sur l'environnement et de valoriser les démarches de progrès des restaurants.



**UNE SAISINE QUI INTERPELLE  
DIRECTEMENT LE CESER**

Le CESER, en tant qu'assemblée représentant la société civile organisée placée aux côtés du Conseil régional, se définit fréquemment comme « l'assemblée du premier mot ». Cela sous-entend que, soulagé de la charge de la décision politique, le CESER dispose de la liberté d'anticiper, d'innover, d'inventer et qu'il se doit d'utiliser cette liberté.

La société civile est plus variée et plus diverse que les organisations qui composent le CESER. La présente saisine nous réinterroge sur notre rôle, nos forces et nos limites en tant que représentants de la société civile organisée. **Quelles actions à mettre en place pour que le CESER se fasse davantage l'écho de la société civile ? Comment davantage impliquer les organismes mandants ? Quels liens à tisser avec les autres instances de démocratie participative, et notamment les Conseils de développement des Agglomérations ?**



Pour la crédibilité des propositions présentées précédemment, le CESER se doit d'appliquer les principes, méthodes, types d'approche préconisées pour la Région, par exemple la transversalité.

Par conséquent, le CESER s'engage à mener une réflexion interne visant à faire évoluer ses pratiques vers une gouvernance davantage partagée, et plus ouverte sur la société civile.

# À SUIVRE

Cette saisine a posé plusieurs difficultés de « taille », qui ont irrigué en quasi permanence les débats du groupe de travail : comment resituer la problématique de la confiance/déficience vis-à-vis de l'action spécifique d'une Région? Comment informer les citoyens sur le fond, en donnant à voir la complexité des défis sociétaux et des réponses à y apporter? Comment convaincre de l'importance de toutes les initiatives locales pour le développement territorial, quels qu'en soient leur dimensionnement, leur impact économique, leur degré d'avancement ou de transférabilité ? Dans une société profondément marquée par un « pessimisme à la française », comment réenclencher des dynamiques positives et prospectives, qui favorisent le « faire ensemble » ?

Devant cette complexité, le CESER a postulé que la restauration de la confiance et la participation des acteurs aux politiques publiques étaient les deux faces d'une même pièce. Il existe de nombreuses initiatives sur le terrain et un vivier important de personnes susceptibles de s'engager. Et c'est parce que ces initiatives sont de nature à restaurer une certaine forme de confiance, en faisant *participer* les acteurs et les citoyens, que des solutions restent possibles. Si de nombreuses actions existent déjà, de nouveaux projets restent encore à imaginer. À ce titre, les collectivités ont un rôle majeur pour accompagner de telles dynamiques constructives, notamment en animant les territoires, en favorisant les rencontres entre des acteurs issus d'univers différents et en développant une vision politique de long terme.

Confiance et participation des citoyens dans les politiques publiques... peu de collectivités se sont aujourd'hui saisies de ces sujets à bras le corps, tout d'abord en les *reconnaissant*, en leur donnant un véritable *statut* à partir duquel un travail de fond peut être engagé, permettant ensuite de co-construire des actions concrètes avec les acteurs locaux. Le CESER prend acte des actions déjà engagées par la Région (conférences citoyennes, ateliers, etc.), l'Exécutif régional ayant fait de la confiance et du crédit à la parole politique des conditions indispensables pour réussir la nouvelle grande région. Que les présentes propositions puissent offrir de nouvelles perspectives de travail, les élus et les agents de la collectivité ne devant pas se priver de s'appuyer sur la richesse des territoires, tant ils regorgent de potentiel.

Cette saisine constitue la première étape d'un travail à mener sur le long terme. Le CESER pourra approfondir cette problématique de la confiance et de la participation aux politiques publiques notamment sur les trois thèmes suivants : les jeunes, les publics « en marge » de l'action publique, les médias.

Le CESER réaffirme sa volonté de s'appliquer les principes et types d'approche préconisés pour la Région : gouvernance partagée, ouverture vers la société civile, transversalité et expérimentation, notamment. Il en va de la crédibilité de l'institution consultative régionale.

Dans une société marquée par un « pessimisme à la française », comment réenclencher des dynamiques positives qui favorisent le « faire ensemble » ?

# annexes

## **Annexe 1**

Lettre de saisine de la présidente du Conseil régional  
de Bourgogne-Franche-Comté

32

## **Annexe 2**

Charte éthique de l'Exécutif régional

34

## **Annexe 3**

Personnes auditionnées

36

## **Annexe 4**

Bibliographie

36

## **Annexe 5**

Sites internet

37

# Lettre de saisine de la présidente du Conseil régional BFC

région **BOURGOGNE  
FRANCHE-COMTÉ**

Présidente

Monsieur François BERTHELON  
Président du Conseil Economique, Social et  
Environnemental Régional  
Hôtel de Région  
17 boulevard de la Trémouille  
CS 23502  
21035 Dijon Cedex

Dijon, le 26 janvier 2016

Monsieur le Président,

Lors de mon discours d'investiture j'ai clairement affirmé la nécessité de penser et mettre en œuvre à l'échelle de la région de nouvelles formes de gouvernance qui répondent aux exigences de notre temps : **(re)donner toute leur place aux citoyens et aux territoires, renforcer la transparence, multiplier les débats citoyens, aller au-devant des initiatives, en associant les Bourguignons et les Francs-Comtois à un « grand acte de confiance et d'audace ».**

Notre démocratie est malade. Nous devons la réinventer. Toutes les institutions sont appelées à repenser leur raison d'être et à revisiter leurs modes de faire, au regard de cet objectif. Elles doivent pour y parvenir s'appuyer sur une société civile souvent beaucoup plus vivante, plus innovante et créative que les « élites » ne l'admettent généralement. Réinventer la démocratie ne relève pas seulement d'un exercice intellectuel, mais aussi et surtout de petites et grandes initiatives qui, autour de projets concrets, sont à même de réunir des acteurs de terrain désireux de construire leur propre avenir, sur leurs territoires mais dans l'ouverture aux autres. Nous avons besoin que des liens se retissent au sein de la société, de renforcer les solidarités au sein des territoires et entre les territoires, autour des grands enjeux que sont l'emploi, la formation, les mobilités, l'accès aux services ainsi que le changement climatique, la transition énergétique et écologique ou encore la culture et le sport. Une des clés réside d'abord et avant tout dans la restauration de la confiance des citoyens envers la politique et par le renouvellement de notre rapport aux territoires. Cela passe aussi probablement par une forme de désectorisation des approches, tout simplement parce que la vie des gens ne se découpe pas en secteurs administratifs.

J'entends que notre Région soit exemplaire à cet égard et fasse preuve de la plus grande imagination.



Je sais que le CESER est sensible à ces questions. Les assemblées de Bourgogne comme de Franche-Comté ont clairement appelé à des formes de gouvernance renouvelée afin de réussir notre nouvelle Région. J'attache une grande importance à la société civile organisée, qui constitue un élément indispensable de cohésion sociale. Le CESER, espace de dialogue constructif entre les parties prenantes en même temps que lieu privilégié de prospective, doit naturellement prendre toute sa place dans l'invention de notre futur modèle en associant, au-delà de la société civile organisée, citoyens et acteurs locaux.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de saisir votre assemblée dès ce début de mandat sur la question suivante :

**Quels outils concrets et quelles conditions opérationnelles peuvent nous permettre de restaurer la confiance des citoyens et de renforcer leur participation et celle des acteurs de terrain à l'ensemble des politiques publiques portées par la Région ?**

Je compte sur vous pour engager ce travail au plus tôt afin de pouvoir remettre votre rapport pour la rentrée de septembre, en vue du débat sur les orientations budgétaires d'octobre prochain, avec un point d'étape avant l'été pour éclairer la finalisation du plan de mandat. Je connais l'esprit constructif ainsi que la recherche de consensus qui vous anime. Toutefois vous n'hésitez pas à faire apparaître, le cas échéant, des points qui feraient débat sans obtenir de consensus, afin que la décision publique puisse être éclairée au mieux.

Je n'ignore pas l'ampleur de la tâche. Elle est à la hauteur de l'urgence. Conduite en ce début de mandat, celle-ci constitue une excellente opportunité de poser les bases d'une relation fertile et constructive entre nos deux assemblées durant les prochaines années.

Parallèlement, je vous remercie de bien vouloir lancer sans tarder une réflexion concernant le nom de la nouvelle région, et de me remettre votre avis avant le 18 mars, conformément aux recommandations du Gouvernement et de Madame la Préfète.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Marie-Guite DUFAY

# Charte éthique de l'Exécutif régional

La défiance profonde des citoyens vis-à-vis des « élites » et de « la classe politique » illustre la crise de la démocratie représentative que traverse notre pays : discrédit des partis traditionnels, abstentionnisme chronique, développement du vote populiste. Dans ce contexte, nous devons réagir pour redonner confiance et crédit à la parole et à l'engagement politique. C'est une condition indispensable pour réussir collectivement la construction de la nouvelle région avec la confiance de nos partenaires et de nos concitoyens. Aussi, bien au-delà des dispositions prévues par la loi, Marie-Guite DUFAY et les membres de sa liste « Notre Région d'Avance » s'engagent individuellement et publiquement devant les électrices et les électeurs :

**ART 1 :** Conformément à la loi du 31 mars 2015, lors de la première séance de l'assemblée régionale, le 4 janvier 2016, il sera donné lecture de la Charte de l'élu local qui sera remise aux conseillers régionaux :

1.1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.

1.2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.

1.3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.

1.4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.

1.5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

1.6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.

1.7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

**ART 2 :** En sus des dispositions prévues par le législateur, nous prenons les engagements supplémentaires suivants :

## LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS

Les enjeux et les défis de cette nouvelle région sont tels que nous avons besoin d'élus efficaces et disponibles à la fois pour gérer les nombreux dossiers à ouvrir, construire cette nouvelle collectivité mais aussi pour être en permanence à l'écoute de ses habitants et de ses partenaires. La limitation du cumul des mandats est une nécessité pour réussir.

**ART 3 :** Pour se consacrer pleinement à la région Bourgogne Franche-Comté, Marie-Guite Dufay présidente, ne briguera aucun autre mandat électif.

**ART 4 :** Les vice-président(e)s de la Région ne pourront cumuler leur mandat avec celui d'un exécutif d'une autre collectivité, à l'exception des Maires des villes de moins de 10 000 habitants. Leur mandat ne sera renouvelable qu'une fois.

**ART 5 :** Les parlementaires ne pourront être membres de l'Exécutif régional.

## LA PARTICIPATION

**ART 6 :** Il sera fait obligation à chacun de participer à toutes les séances du Conseil régional et aux réunions des commissions préparatoires. En cas d'absence injustifiée ou répétée un prélèvement sera opéré sur les indemnités versées en vertu des dispositions qui figureront au règlement intérieur de l'assemblée. Par ailleurs, chaque conseiller régional, quelle que soit sa profession, s'engage à consacrer le temps nécessaire au parfait exercice de sa mission.

## LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

**ART 7 :** (loi du 11 octobre 2013) Pour permettre une totale transparence de la vie publique, la présidente, et les vice-présidents, qui doivent « exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts » adressent personnellement dans les deux mois qui suivent leur nomination, au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale. Dans les mêmes conditions, ils adressent une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur nomination et dans les cinq années précédant cette date.

**ART 8 :** Les conflits d'intérêts, pouvant naître de la situation professionnelle ou élective de chacun des

conseillers régionaux, seront publiés sur le site de la région et régulièrement mis à jour.

## **LA DÉMOCRATIE**

**ART 9** : Pour rapprocher les élus de la nouvelle région des citoyens, des « journées citoyennes » seront régulièrement organisées sur les grands projets portés par la Région, et des assemblées de citoyens tirés au sort seront régulièrement réunies pour débattre de l'action de la région.

**ART 10** : Pour rapprocher les élus de la nouvelle région de la société civile, et co-construire les politiques publiques avec tous les acteurs du territoire concernés par celles-ci, des conférences d'acteurs seront organisées par thématique, couvrant l'essentiel du champ d'action de la nouvelle Région. La collaboration avec le Conseil économique, social et environnemental régional sera par ailleurs confortée.

**ART 11** : Pour rapprocher les élus de la nouvelle région des partenaires sociaux, le dialogue social territorial constituera un préalable à toute décision structurante de la région sur le champ de l'emploi, en particulier dans le cadre de la conférence sociale régionale qui sera réunie au moins une fois par an.

**ART 12** : Pour faire vivre le débat démocratique, il sera mis en place un outil numérique régional interactif, ouvert à tous.

## **LA TRANSPARENCE**

**ART 13** : Afin d'accentuer l'obligation de « rendre compte » aux citoyens, un compte-rendu de l'exécution du mandat sera édité et présenté à la population chaque année.

**ART 14** : Au plus tard lors de la réunion de la deuxième séance de l'assemblée régionale, un comité d'éthique autonome, présidé par une personnalité reconnue, sera mis en place chargé du contrôle de la présente charte. Il pourra être saisi par l'Exécutif régional ou par pétition de 1000 citoyens.

**Marie-Guite DUFAY et les membres de la liste « Notre Région d'Avance » novembre 2015.**

## **CHARTRE SIGNÉE PAR TOUS LES CANDIDATS**

# Personnes auditionnées

- **Pierre Calame**, président honoraire de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme
- **Monique Dagnaud**, directrice de recherche CNRS à l'Institut Marcel Mauss
- **Pascal Perrineau**, professeur des Universités à Sciences Po

## Bibliographie

Advancity. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Caisse des Dépôts. **Innovation et villes durables : repères pour l'action**, janvier 2015

Assemblée des Communautés de France. Assemblée des Départements de France. Institut National des Études Territoriales. **Territoires ingénieux, l'ingénierie au service de l'autonomie locale**, 2014

Avisé. **Inscrire l'utilité sociale au cœur des politiques locales. Guide pratique**, mars 2012

Avisé. **L'innovation sociale, un levier pour le développement des territoires. Repères et bonnes pratiques pour développer des politiques régionales de soutien à l'innovation**, juillet 2012

Bluenove. **L'open Innovation Sociétale. Ouvrir le processus d'innovation de l'entreprise est-il un moyen de mieux répondre à ses enjeux sociétaux ?** 2014

CALAME, Pierre. **Essai sur l'œconomie**, 2011

CALAME, Pierre. **Sauvons la démocratie !**, 2012

CALAME, Pierre. **La gouvernance à multi-niveaux**, 2013

DESTATTE, Philippe. **Intelligence territoriale wallonne. Guide pour mener un exercice de prospective territoriale**, 1987

DESTATTE, Philippe. **Créativité, capital social, gouvernance, éducation, vision partagée, réseaux : six enjeux majeurs du Système territorial d'Innovation**, novembre 2013

Conseil économique, social et environnemental Poitou-Charentes. **Développement du dialogue social territorial. Avis du 11 février 2013**

France Stratégie. **Quelle France dans dix ans ? Restaurer**

**la confiance dans le modèle républicain**, juin 2014

Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme. **Démocratie participative. Guide des outils pour agir**, février 2015

La Fabrique des territoires innovants. **Entreprendre ensemble pour le bien commun**.

OURAL, Akim. **L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service des Territoires. Rapport au Gouvernement**, avril 2015

OURAL, Akim. **Gouvernance des Politiques Numériques dans les Territoires. Rapport à la secrétaire d'État en charge du numérique**, juillet 2015

Renaissance numérique. **Démocratie : mise à jour. 13 propositions pour une version améliorée de l'État, sa posture et son équilibre démocratique**, avril 2016

SciencesPo. Cevipof. **Baromètre de la confiance politique**.

Avisé : [www.avise.org](http://www.avise.org)

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement :  
[www.bape.gouv.qc.ca](http://www.bape.gouv.qc.ca)

Clus'Ter jura : [www.cluster-jura.coop](http://www.cluster-jura.coop)

Commission nationale du débat public : [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

Empreintes citoyennes : [www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr)

Fing : [www.fing.org](http://www.fing.org)

Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de  
l'Homme : [www.fph.ch](http://www.fph.ch)

Fondation Sciences Citoyennes : [sciencescitoyennes.org](http://sciencescitoyennes.org)

Institut Destree : [www.institut-destree.eu](http://www.institut-destree.eu)

Intercoop : [www.intercoop.info](http://www.intercoop.info)

La 27<sup>e</sup> région : [www.la27eregion.fr](http://www.la27eregion.fr)

Plateau débat public de la Maison de l'environnement de  
Franche-Comté : [debatpublic-mefc.org](http://debatpublic-mefc.org)

Politique publique du numérique à Brest : [www.a-brest.net](http://www.a-brest.net)

Rally'nov : [www.rallynov.fr](http://www.rallynov.fr)

SciencesPo. Cevipof : [www.cevipof.com/fr](http://www.cevipof.com/fr) et le Baromètre  
de la confiance politique du Cevipof : [www.cevipof.com/fr/  
le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof](http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof)

Territoires hautement citoyens : [www.territoires-hautement-  
citoyens.fr](http://www.territoires-hautement-citoyens.fr)

# déclarations

Introduction de Joseph Battault, animateur du groupe de travail	39
Michel Bergeret, au nom de la CGPME	40
Annick Guyenot, au nom de la CGT	40
Jean-Claude Perrin, au nom de la CFDT	41
Alain Grosdemouge, au nom de Force Ouvrière	42
Michel Morineau, au nom du Crajep	43
Christian Hamonic, au nom de la Ligue de l'enseignement	44
Élisabeth Grimaud, au nom du 3 <sup>e</sup> collège	44
Daniel Boucon, au nom du secteur de la Culture	44
Bernard Blettery, en tant que Personnalité qualifiée	45

## Introduction de Joseph Battault, animateur du groupe de travail

Madame la Préfète,  
Madame la présidente,  
Monsieur le président du CESER,  
Chers Collègues,

### Une question centrale pour la démocratie

Madame la présidente, le 26 janvier dernier lors de notre séance d'installation, vous avez saisi notre assemblée en posant cette question : « *Quels outils concrets et quelles conditions opérationnelles peuvent nous permettre de restaurer la confiance des citoyens et de renforcer leur participation et celle des acteurs de terrain à l'ensemble des politiques publiques portées par la région* ».

Question qui hante notre société. Comment les institutions qui ont fait vivre la démocratie, vont s'adapter à ce nouveau monde qui naît, qui émerge. Elle rejoint le souci commun des deux anciens CESER qui, dans leurs avis sur « *les conditions de la réussite de la fusion* » disaient qu' « *Il s'agit d'inventer et de pérenniser des processus participatifs sur des principes et des méthodes qui libèrent la réflexion et favorisent un dialogue responsable entre l'élu et l'habitant* ».

Question qui vient percuter ce qui constitue vos fonctionnements et vos pratiques d'élaborations actuelles des politiques publiques régionales, mais question qui vient aussi interroger notre assemblée. Nous considérons que le CESER participe à la vie démocratique. Et nous aussi nous sommes interrogés sur nos pratiques, sur nos expressions. Nous devons nous remettre en cause aussi, mais j'y reviendrai.

À notre connaissance aucun autre CESER n'a été saisi sur ce sujet.

### Une réponse centrée sur les pratiques réelles

Mes chers collègues, le groupe de travail a voulu que notre réponse soit centrée sur les pratiques réelles et leur évolution. Il se situe ainsi dans la ligne de ce que je disais auparavant. Réponse à la question de la présidente sur ces conditions opérationnelles. Inscription dans les choix stratégiques de notre assemblée au moment de la fusion. Respect de nos choix et procédures qui font vivre la démocratie interne avec l'élaboration de notre cahier des charges et sa validation par le bureau. Enfin refus de s'inscrire dans ce « mal français » qui consiste à vouloir changer les institutions, le statut, les règles, avant les pratiques. Bref, ceux qui font de l'analyse du travail le diront : nous voulons changer le réel plutôt que le prescrit. Cette introduction est l'occasion de souligner le défi que représentait cette saisine. Un sujet vaste qui pouvait sous couvert de tout dire nous conduire aux généralités sans portée. Sujet vaste que nous devons traiter dans un temps imparti très court et où la tentation était de vouloir allonger ce temps pour faire mieux ! Mais au final, notre groupe a su transformer en chance ces contraintes.

### Une méthode de travail collectif et une expérience apprenante...

En neuf réunions, nous avons produit un rapport d'étape enrichi en juin dernier de vos expressions, et le document que vous avez entre les mains, document qui au final

contiendra vos interventions d'aujourd'hui pour, comme le demandait madame la présidente, faire apparaître les points de débat qui n'ont pas trouvé de consensus.

Puisque nous parlons du travail du groupe, je remercie tous les membres qui ont vraiment joué le jeu du travail collectif. La forte participation est le signe de votre implication. Sur un tel sujet pas toujours facile d'animer et d'être au service du travail du groupe. C'est l'occasion de souligner le rôle de notre chargé d'étude qui est toujours resté au service de nos choix, les éclairant par ses recherches, rédigeant, puis re-rédigeant, puis re-re-rédigeant, mais au final garant de la cohérence du texte avec nos choix antérieurs... Merci Frédéric.

Ce qui aurait pu apparaître comme des contraintes peut devenir une expérience apprenante pour toute notre assemblée. Un calendrier contraignant qui nous a obligé à nous fixer des objectifs atteignables et un rendu intermédiaire qui nous a permis de contrôler si nous sommes toujours sur nos orientations, en vous écoutant en plénière.

Travail collectif qui a permis de produire un texte commun à la dernière réunion après intégration sous des formes diverses des dernières remarques. C'est difficile le travail collectif car nous devons mettre en avant ce qui est porté par tous et parfois accepter que certaines de nos expressions ne soient pas reprises exactement comme nous le souhaitons. Sinon nous demanderions à chacun une contribution écrite et notre fonction serait celle de l'agrafeuse !

### Le CESER interpellé, et un travail à poursuivre

Peut-être qu'un chercheur aurait écrit des choses assez proches. Mais c'est bien là notre valeur ajoutée ! Nous sommes des acteurs de la société qui s'engagent ensemble et qui proposent un texte à notre assemblée. Et cela, bien sûr, si ce texte est voté, change le sens. C'est plus qu'un texte juste et complet, c'est le signe de l'engagement, de notre engagement d'acteur des corps intermédiaires dans une démarche de renouvellement des pratiques démocratiques.

Ce rapport marque une étape. Nous vous proposons de valider cette étape par un vote. Mais ce vote vaut aussi comme engagement sur l'avenir, nous avons encore à débattre et nous le disons. Caroline précisera ces pistes. C'est l'occasion d'ouvrir une réflexion sur les évolutions qu'impliquent nos propositions pour notre assemblée, pour notre CESER.

Nous écrivions en 2014 : « *La fusion est, en effet, l'opportunité à saisir pour provoquer une dynamique démocratique qui fait aujourd'hui défaut. Le fonctionnement démocratique et l'implication des citoyens dans l'élaboration et la gestion des politiques publiques devront être repensés afin de permettre aux citoyens et à la société civile organisée [...] d'être coproducteurs d'un futur porteur de sens* ».

C'est à nous maintenant de nous organiser, d'évoluer pour répondre à ce défi.

## Michel Bergeret, au nom de la CGPME

*Mon intervention porte sur deux points : Réagir et Témoigner.*

**Réagir :** Alors qu'il nous a été dès le début des propos que l'objectif de cette innovation démocratique était de **passer de la défiance à la confiance**, il est surprenant d'avoir pu entendre une intervention qui s'apparente hélas au « french bashing » contestant l'honnêteté du rapport qui aurait « omis » de restituer la totalité des avis exprimés.

Faut-il souligner qu'aucun exemple n'a été donné... sur ces carences des choses dites.

À l'inverse, je ne peux que féliciter les membres du groupe de travail et son animateur et sa rapporteure, pour le travail sérieux dans un temps contraint et nonobstant la complexité du sujet.

Au cours des interventions précédentes dans le débat, plusieurs collègues ont posément apporté leur contribution et pistes d'amélioration pour la problématique de la mise en œuvre de cette innovation démocratique dont la Bourgogne Franche-Comté est, il faut le souligner, la seule région à avoir osé cette innovation.

**Témoigner :** Alors que la Franche-Comté avant la fusion avait déjà su inventer une démarche de même nature, sur la Sécurisation des Parcours Professionnels, démarche remarquable et remarquée, on ne peut qu'approuver l'initiative de la présidente de la nouvelle région Bourgogne Franche-Comté dès sa prise de fonction d'une part, et de la réactivité du CESER en réponse à cette saisine d'autre part.

Pour avoir déjà eu l'occasion de dire dans cette enceinte, que j'avais pu « exporter » il y a déjà deux ans au Chili à l'Université Mayor de Santiago, l'expérience franc-comtoise du dialogue social sur la sécurisation des parcours professionnels, et qu'un accueil très intéressé avait été noté. J'ai renouvelé cette action de communication à l'international, ces derniers mois au TCHAD, dans un contexte différent, et y associant un autre travail du CESER sur le Partenariat Public Privé.

Ce témoignage a pour but de sensibiliser mes collègues sur le rayonnement de nos travaux, au-delà de nos cercles habituels respectifs, et que les conseillers doivent se convaincre que nos productions sont utiles, parfois bien au-delà de nos premières cibles institutionnelles.

Si nous sommes trop souvent et injustement critiqués par ceux qui ne savent pas ce que nous faisons, nous ne devons pas être les premiers à nous flageller surtout sans fondement sérieux.

**Avec conviction, nous devons être les premiers au sein du CESER à passer de la défiance à la Confiance.**

## Annick Guyenot, au nom de la CGT

La saisine de la présidente de la Région Bourgogne Franche-Comté a au moins un mérite : celui de consulter notre assemblée sur un thème hautement politique.

Ironiquement, cet avis est à rapprocher du contexte de l'avis du CESER du mois d'avril, ou plutôt de son absence d'avis, sur la hausse de la vignette automobile (certificats d'immatriculation) que le CESER avait refusé de commenter et s'était contenté de prendre acte sur un

sujet pourtant lui aussi très politique...

Nous avons écrit à l'époque que l'exécutif régional envoyait un mauvais signal aux habitants de la région au moment même où l'action politique était contestée, au moment même où le CESER était saisi sur la question « *de restaurer la confiance des citoyens* ». Malheureusement d'autres décisions sont venues encore ternir l'image de l'action politique régionale, comme l'annonce dans la presse de l'expérimentation de la privatisation de la ligne TER SNCF des Hirondelles, la gratuité différée des transports scolaires pour la fin du mandat et avec des frais de dossier.

Tout cela ne contribue pas à restaurer la confiance des citoyens.

Très attentive à la vie publique et très attachée à la vie démocratique de notre région, la CGT n'ignore pas l'ensemble du dispositif mis en place par l'Exécutif régional : journées de territoires pour rencontrer les élus et les « partenaires », cafés-débats citoyens ayant permis de réunir huit cents participants, multiples ateliers participatifs (quatorze en tout), journées citoyennes avec des participants tirés au sort. L'objectif affiché de l'exécutif régional serait de recueillir de la matière pour établir un plan de mandat.

La CGT s'interroge sur le caractère démocratique de ces méthodes choisies par la Région : il ne faut pas confondre consultation d'un échantillon de citoyens et démocratie. Un processus démocratique demande du temps et comporte des exigences notamment d'information, d'éducation populaire, de formation, etc.

La démocratie ne se décrète pas, elle se construit en permanence.

Lors du projet de loi NOTRe relatif notamment à la fusion des régions, la CGT avait déclaré qu'une réforme d'une telle ampleur pèserait nécessairement sur l'avenir du pays et des territoires, comme sur les perspectives et le quotidien des citoyens, tant à l'échelle nationale que locale. Et pourtant cette loi s'est mise en place, sans négociation, ni même véritable consultation. Un tel déficit de concertation, qui n'a pu que nuire aux contenus de la réforme et peser sur les modalités de sa mise en œuvre, n'augurait rien de bon quant à la conception même de la démocratie qui la sous-tend, et singulièrement pour l'avenir de la décentralisation, le rôle dévolu aux élus, le sens de la représentation électorale, et le respect de l'engagement citoyen.

D'où l'exigence formulée à l'époque par la CGT sur la nécessité d'un débat public qui n'a jamais eu lieu sur le sujet.

Pour en revenir au projet d'avis du CESER, le groupe de travail a fait un inventaire détaillé, avec des exemples de nombreuses initiatives et de propositions qui invitent à renforcer la participation citoyenne à la vie publique. Nous retiendrons de cette première partie des travaux l'importance de la matière accumulée, reste à savoir cependant quelle sera la traduction et l'exploitation de ce projet d'avis par l'exécutif régional.

Nous relevons aussi, lors d'une audition, un des propos



de Pierre Calame qui a pris un exemple concret où la démocratie a été bafouée, en disant, je cite : « *la loi Travail est un déni de démocratie* ».

Cet avis est très technique et propose une méthodologie de travail pour aboutir à un processus démocratique.

Pour la CGT, pour restaurer la confiance des citoyens, il faut faire des choix politiques qui répondent aux besoins des populations, qui répondent à l'intérêt général, en termes d'emploi, de stratégie industrielle, d'aménagement du territoire, d'infrastructure de transport et de mobilité, d'accès aux soins, avec des services publics accessibles sur tout le territoire au plus proche de la population.

Même si tout n'est pas de la responsabilité du Conseil régional, il est aussi de sa responsabilité d'intégrer les problématiques qui relèvent de l'État ou d'autres collectivités.

Après ces observations à l'adresse de l'Exécutif régional, la CGT votera cet avis, et restera attentive à la prise en compte de ses remarques.

## Jean-Claude Perrin, au nom de la CFDT

### Le 21 juin 2016 nous sommes aussi interrogés.

La présidente de Région a saisi le CESER. Dans un même mouvement elle prend à bras le corps cette question importante de l'avenir de la démocratie et de son renouvellement, et elle reconnaît la place et le rôle du CESER. Nous nous en félicitons

Méfions-nous ! Nous sommes interrogés nous aussi sur nos pratiques car si souvent on parle de crise de la politique, c'est bien de la crise de la politique institutionnelle et institutionnalisée dont-il s'agit. Et nous en faisons partie que ce soit comme organisations, associations et aussi comme assemblée du CESER.

Souvent à la CFDT, devant les menaces de suppression des CESER, nous nous disons : « *Si le CESER n'existait pas, nous chercherions tous à l'inventer !* ». Alors inventons-le ! Inventons-le, ce CESER sans nous enfermer dans des contraintes soi-disant légales, de procédures que nous nous infligeons ! Inventons le CESER que nous voulons. C'est tout l'objet de la période transitoire actuelle. Chacun à sa place doit prendre ses responsabilités : co-présidents, membres du comité et du bureau et chaque conseiller !

La note d'étape qui nous est proposée permet d'ouvrir le débat et trace les premiers axes. Ce travail est à poursuivre pour produire l'avis final, mais aussi pour en faire un travail permanent tel que l'a annoncé le président. La méthode choisie nous va bien, elle alterne l'expression des conseillers et de leur groupe, le recours à des experts, et l'élaboration collective dans un groupe de travail.

### Quelle démocratie ?

Attention, améliorer la démocratie ce n'est pas seulement améliorer la qualité du face à face entre l'élu et le citoyen. Cette vision qui réduit la démocratie à cette image où rien n'existerait (hormis quelques procédures améliorées) entre l'élu et le citoyen a participé à la situation actuelle et elle conduit à des systèmes totalitaires. La vie démocratique

c'est la richesse des relations qui conduit à des décisions qui se prennent sous des formes multiples. Les formes de la démocratie sont multiples et si on veut schématiser nous dirions qu'il y a la démocratie représentative, la démocratie participative (celle où le citoyen peut donner son avis directement), et la démocratie sociale.

La démocratie sociale, celle qui permet non seulement d'exprimer des avis collectifs, mais qui participe aussi à la construction de projets. Celle où les citoyens délibèrent dans leur organisation, leur association, choisissent et arbitrent. Et portent ces projets, ces propositions pour obtenir des résultats tangibles avec ou sans les politiques.

### Le cœur de métier de la CFDT

Pour faire vivre la démocratie, participer à la vie démocratique c'est développer le dialogue social. Un dialogue social qui articule, écoute des réalités vécues, construction de revendications traduites ensuite en propositions porteuses d'avenir, recherche de compromis avec les autres forces sociales. Bref, faire société ensemble et non porter des intérêts particuliers et laisser au final les politiques arbitrer.

Nous voulons rendre les salariés acteurs individuels et collectifs de leur vie y compris dans l'entreprise. Pour cela nous nous appuyons sur les salariés qui nous font confiance dans les entreprises, les 32 000 adhérents à la CFDT et les 77 952 électeurs (mesure de la représentativité en 2013) en Bourgogne Franche-Comté. Nous développons des pratiques telles que les enquêtes, les rencontres sur les lieux de travail y compris dans les TPE PME. Bien sûr en continuant le débat collectif dans nos sections syndicales, et les autres instances de la CFDT.

Dans le contexte actuel, nous mesurons le chemin qu'il reste encore à parcourir quand nous devons mettre en place de nouvelles formes de protection sociale des salariés attachées à la personne pour faire face aux mutations gigantesques du monde du travail, quand nous souhaitons que les salariés puissent s'exprimer sur ce qui les concerne directement dans leur vie au travail !

### Le 11 octobre 2016

*Nous voici donc à la présentation du rapport final. Ce que nous avons dit le 21 juin dernier reste d'actualité. Nous ne le redirons pas aujourd'hui mais nous souhaitons que la globalité de ce texte soit joint au rapport.*

### Un enjeu urgent et prioritaire et des bonnes pistes de travail

Parler de démocratie participative, de liens des politiques avec les citoyens, de confiance à trouver peut sembler irréal à l'heure où notre région est confrontée à des événements sociaux graves et répétés sur l'ensemble de notre territoire : Alstom, Logo et plus globalement labaisse de l'emploi depuis 2008.

Pourtant nous sommes au cœur de la question : quelle démocratie sociale ? Comment ne pas dénoncer des décisions aussi brutales que dissimulées, des stratégies élaborées dans le secret des comités de direction, des commandes subitement indispensables (et bienvenues du point de vue de la CFDT) ? Toujours, les salariés et

leurs organisations sont ignorés, bafoués, considérés comme des acteurs mineurs, voire ennemis. Comment, dès lors, appeler à la confiance, à la responsabilité dans ce contexte violent, répétitif ? Où que nous soyons, nous sommes tous interpellés pour interroger nos pratiques, nos stratégies, nos alliances, nos modes de gouvernement. C'est aussi dans les entreprises que se retisseront les liens de confiance, c'est même le cœur du réacteur de la participation.

C'est pourquoi cette saisine est bienvenue et pose les premières pierres de cette tâche indispensable et que notre assemblée devra continuer, y compris pour inventer la démocratie sociale, pour valoriser les expériences existantes, les développer, les faire connaître et leur donner les conditions d'extension, de légalisation. À ce prix, les citoyens se réconcilieront avec la décision publique et y participeront.

Ce rapport complet basé sur des pratiques réelles et expérimentées constitue non pas un livre de recette mais bien un cours de cuisine ! Il ne s'agit pas de copier mais d'inventer de nouvelles formes de démocratie.

Nous nous félicitons de la qualité du travail réalisé en peu de temps par le groupe. Notre assemblée est capable de sortir des travaux de fond rapidement et collectivement ! Nous devons en tirer les enseignements.

#### **Deux remarques :**

1) Quand on parle du Conseil régional, nous ne sommes pas assez précis pour différencier place et rôle des services et des élus. Bien sûr, la réponse arrive toute prête : « *les techniques et les politiques* » ! Mais tout n'est pas aussi simple et combien de décisions annoncées comme techniques masquent et contiennent des choix politiques non débattus et non annoncés. Il y a là une piste de travail sur les lieux de préparation des décisions, de délibération, d'évaluation qu'il convient d'explorer.

2) Ce texte contient beaucoup d'appels à renouveler les pratiques de démocratie participative. Mais la voix des citoyens ne peut se limiter à une expression individuelle fut-elle bien organisée. La place des corps intermédiaires, la place de la société civile organisée doit être développée. Car dans ces associations, ces organisations, le citoyen s'exprime, il fait l'expérience de la construction collective de position, il participe déjà à des arbitrages. De la même manière en mettant en place le dialogue social, sociétal, civil, (peu importe les dénominations !) ce sont bien les citoyens qui s'expriment par l'intermédiaire de leur collectif.

#### **Et quelles évolutions pour le CESER et ses organisations ?**

Mais ces questions viennent nous interroger et nous obligent à renouveler nos pratiques en tant qu'associations et organisations. Parce que nous aussi nous participons à la vie démocratique et qu'en tant qu'institutions nous sommes remis en cause comme nous le rappelait Pascal Perrineau quand nous avons lancé nos travaux le 26 avril dernier.

Nous nous félicitons que ce rapport se termine sur une ouverture que nous réclamions le 21 juin lors de notre dernière plénière. Les 3 axes cités dans le chapitre 3 nous

conviennent et nécessitent donc une suite à ces travaux. En ce qui concerne le CESER, ils doivent participer au renouvellement de notre assemblée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ils doivent préparer et donner du sens à l'écriture de nouvelles règles dont le futur règlement intérieur.

#### **Alain Grosdemouge, au nom de FO**

Force Ouvrière attache la plus grande importance aux questions de démocratie et aux valeurs de la République, dont l'un des principes majeurs est l'égalité des citoyens, et ceci au plus profond des territoires.

Lorsque M<sup>me</sup> la présidente de Région nous interroge, nous CESER sur les conditions qui pourraient permettre de restaurer la confiance des citoyens envers le politique, en l'occurrence ceux de la Région, nous sommes, nous syndicats de salariés quelque peu perplexes.

On peut légitimement s'interroger sur la cohérence des politiques telles qu'on nous les propose.

D'un côté, il y a une ouverture au dialogue, de l'autre nous venons de vivre un exemple au plus haut niveau de mépris, d'autoritarisme, d'entêtement avec le recours au 49-3 pour faire passer la Loi travail.

Cette Loi véhicule le reniement d'un gouvernement de gauche en touchant notamment à la hiérarchie des normes qui va affecter la vie de tous les salariés.

Alors, quand on parle de dialogue social territorial nous pouvons nous interroger. Y aurait-il un étage territorial, le plus bas où le dialogue territorial serait possible tandis que tout en haut on appliquerait « l'arme lourde des Exécutifs faibles le 49-3 (François Hollande en 2006), niant la concertation avec les interlocuteurs sociaux et le débat parlementaire ? Désolé de le dire, mais le mal est fait.

Il est fait sur beaucoup d'autres points essentiels dans la vie de nos concitoyens : le chômage, le pouvoir d'achat, les retraites...

Pour rétablir la confiance, il faut une autre politique, nous le répétons, ici, au niveau national, au niveau européen les politiques d'austérité sont suicidaires, y compris démocratiquement. Les réformes structurelles ne font qu'exacerber les mécontentements.

Le cœur des préoccupations des salariés, c'est la montée de la précarité et de la pauvreté, de l'explosion du chômage, la fermeture des entreprises, l'accroissement des inégalités, l'éloignement des services publics, l'éloignement de la représentation politique avec la Loi NOTRE.

C'est ça qui éloigne le citoyen du politique.

Alors, bien évidemment, nous ne jetons pas aux orties les recommandations du groupe de travail, qui au moins ont le mérite d'essayer d'écoper au plus près afin d'éviter que le bateau ne sombre.

Mais franchement que pèsent ces outils techniques, en particulier un travail sur différents modes de communication ? Que pèsent-ils quand arrive la déflagration Alstom, avec la menace de la fermeture du site ? Avec l'extraordinaire réaction des politiques au plus haut niveau qui déclarent ne pas être au courant, alors que l'État est actionnaire à 20 % ? C'est absolument catastrophique. Sans parler de la façon dont le sauvetage est organisé.

Mais des fermetures d'usines, les citoyens en vivent chaque jour.

La politique d'austérité frappe à tous niveaux. La baisse des dotations aux collectivités locales touche durement l'artisanat. On voit bien que le plan de soutien au bâtiment qui est à l'ordre du jour est une réponse qui vaut ce qu'elle vaut pour tenter de relancer un secteur particulièrement affecté, par ricochet par la politique d'austérité. Et l'an prochain, il faudra trouver 10 milliards d'économies supplémentaires.

Nous nous interrogeons sur l'efficacité de débats citoyens quand ce dernier a comme préoccupation la disparition de telle ou telle entreprise, la fermeture de l'école de ses enfants, la fermeture des services d'urgence de l'hôpital près de chez lui, l'éloignement de la puissance publique à travers les conséquences des lois MAPTAM et NOTRe.

Il ne faudrait pas que ceux-ci se transforment en simple accompagnement des politiques menées, à l'instar de ce que disait avec humour Coluche : « *Dites-moi ce dont vous avez besoin, je vous expliquerai comment vous en passer* ». Voici quelles sont les interrogations et les craintes de Force Ouvrière.

Nous le disons, il faut changer de politique, chacun doit se positionner clairement ici et maintenant face aux menaces qui se rapprochent de plus en plus pour notre démocratie. Pour nous c'est la condition *sine qua non* pour rendre la confiance aux citoyens.

FORCE OUVRIÈRE s'abstiendra sur l'avis proposé.

### Michel Morineau au nom du Crajep

Il convient tout d'abord de saluer ce fait, encore rare dans les pratiques politiques, où une collectivité publique de gestion s'empare de cette question et sollicite la réflexion de la société civile organisée. On glose beaucoup sur les rapports entre les citoyens et leurs représentants, de nombreuses études de sciences politiques, de nombreux colloques, ouvrages et travaux de toute nature sont là pour en attester mais l'initiative politique prise par la présidente du Conseil régional BFC, dans l'esprit et la forme qui ont permis au CESR BFC de se mettre en mouvement réflexif sur ce vaste et essentiel sujet pour notre avenir commun, est assez exemplaire pour être souligné.

Ce rapport est riche de perspectives d'actions et il contient de nombreuses propositions qui mériteront un approfondissement. À titre d'exemple, je note en particulier cette proposition qui invite à dissocier dans l'espace et le temps, les moments d'information du citoyen et les moments du débat pour avis. Un des travers en effet de nos pratiques démocratiques c'est la confusion dans "les débats citoyens", de l'information et de l'opinion. Pour comprendre et juger il faut d'abord connaître. Les débats publics de ces derniers temps - je pense par exemple à la loi travail - n'ont pas échappé à cette confusion.

Partageant l'essentiel des conclusions de ce rapport, je voudrais néanmoins insister sur un aspect qui ne me semble pas assez développé.

Dans le chapitre des propositions intitulé "reconnaitre les acteurs qui inventent à leur façon et à leur mesure l'avenir de

la BFC" il est dit « *qu'ils sont la vitalité du territoire régional. Ils concourent à son développement durable dans ses trois composantes sociale, économique et environnementale* ». Certes mais là, il manque la composante essentielle de la culture qui ne peut se résigner à être englobée dans le social. Je ne parle pas ici de la culture versus « *beaux arts et belles lettres* ». Je parle de tout ce qui conditionne dans une démocratie politique, les comportements individuels et collectifs, les attitudes, les mentalités, les représentations du monde et de soi, ce qui fait lien ou ce qui délite le lien. Bref, cet ensemble complexe dans lequel on reconnaît une société et ses modes de vie et qui procède de la culture entendue dans son sens anthropologique.

Comme le disait un célèbre philosophe italien du siècle dernier - Gramsci pour ne pas le nommer - les transformations politiques passent par les évolutions culturelles. Le progrès de la démocratie résulte de l'évolution des mentalités et des représentations sociales, individuelles et collectives. Elles ne se décrètent pas. Prenons l'exemple connu de l'IVG : c'était un délit, c'est devenu un droit. Entre les deux, entre le délit et le droit, il y a la lente maturation culturelle des mentalités et des représentations qui a rendu la loi possible.

D'où ma proposition de soutenir voire de renforcer les dispositifs "d'éducation politique des citoyens". Éducation politique étant entendu non pas dans un sens partisan et politicien, mais dans le sens où le citoyen pour exercer son métier doit apprendre, comprendre, débattre, en un mot acquérir les outils intellectuels nécessaires à l'expression d'une libre opinion et à l'exercice de ses responsabilités.

Il y a en BFC des associations dont c'est la vocation première. Je veux parler des associations d'éducation populaire. Au travers de nombreuses manifestations, publications, elles concourent à l'éducation politique des citoyens. Elles devraient d'ailleurs se recentrer davantage encore sur cette mission dont leurs contraintes économiques les ont parfois éloignées. Elles prolongent le travail de l'école, trop imparfait dans ce domaine, elles inscrivent surtout la formation du citoyen dans un dispositif long, une éducation continue et permanente en quelque sorte. C'est essentiel. S'il y avait une priorité à engager, ce serait de se pencher sur la formation en priorité des citoyens en responsabilités - essentiellement bénévoles - localement dans tous les domaines de la vie sociale. Cet "encadrement intermédiaire" qui recueille la confiance des gens, expérimenté dans son domaine, très dévoué, trame du maillage social qui permet à une société de tenir dans les difficultés, cet encadrement intermédiaire se situe à la charnière entre le citoyen et ses représentants politiques. Ce sont des relais à prioriser dans le cadre d'un vaste dispositif éducatif politique.

Et puis il y a de belles initiatives à souligner. Je citerai les cercles Condorcet par exemple et les Entretiens d'Auxerre qui depuis 15 ans s'emparent des questions vives de la société contemporaine dans l'esprit dont je viens de parler. Soutenir et encourager tout ceci peut coûter un peu d'argent mais comme le disait A. Lincoln avec cette citation bien connue qu'on lui prête : « *Si vous pensez que l'éducation coûte chère essayez donc l'ignorance !* ».

## Christian Hamonic, au nom de la Ligue de l'enseignement

C'est à un redoutable mais indispensable travail de réflexion et de propositions que s'est attelé le CESER en relevant le défi de l'innovation démocratique en Bourgogne Franche-Comté.

Redoutable car on mesure combien les questions relatives, par exemple, à la complexité de la décision politique, au degré de proximité des élus par rapport à la population, au respect des engagements pris, aux méthodes employées pour construire, appliquer et évaluer les politiques publiques sont importantes mais délicates à manier.

Indispensable car la société civile se doit de contribuer à la restauration de la confiance de nos concitoyens vis-à-vis du politique et vis-à-vis des politiques. Sur le fond, pour notre société, il en va du maintien du caractère démocratique et républicain de notre régime politique.

Comme l'a dit notre rapporteure, Caroline Debouvy, il s'agit aujourd'hui en fait d'un rapport d'étape dont la densité n'échappera à personne mais qui se doit d'être complété.

Demain, notre Institution va donc poursuivre sa mission d'investigation, d'interpellation et de proposition.

Qu'il me soit permis d'insister sur la piste de réflexion concernant le renforcement des capacités individuelles et collectives à partir de 2 références historiques.

Je veux parler de la formation du citoyen.

La première référence que je vous propose sera Condorcet, député Girondin, inspirateur de grandes réformes éducatives. Voici ce qu'il dit : « *Puisque l'instruction libère les hommes de l'ignorance, elle doit être aussi universelle, égale et complète que possible. Universelle pour les enfants, égale pour les femmes et les hommes, les pauvres et les riches, permanente pour les adultes.* » Retenons de ce propos l'idée nouvelle à l'époque de formation tout au long de la vie.

Quelque 60 années plus tard, après la proclamation en 1848 du suffrage universel qui porta au pouvoir Louis Napoléon Bonaparte, plébiscité 3 ans plus tard comme Prince-Président puis à nouveau plébiscité comme Empereur des Français en 1852, Jean MACE, fervent Républicain déclare : « *Je n'oublierai jamais l'impression étrange, mélange de joie folle et de terreur secrète que me fit cette apparition subite du suffrage universel... Il aurait fallu trente années d'instruction obligatoire pour préparer cela.* »

Ces pères de la République nous rappellent deux éléments essentiels : on ne naît pas citoyen, on le devient et la formation tout au long de la vie, c'est très utile pour éduquer au suffrage universel, « *non pour faire des élections mais des électeurs, non pour faire des candidats mais des citoyens.* » Jean MACE.

Aussi, pour éviter, autant qu'il est possible, à notre système politique un destin tragique, je propose que l'on examine de près tout ce qui pourrait contribuer à donner ou à redonner à nos concitoyens les plus éloignés de tout ou de presque tout l'estime de soi, le sens du collectif, l'envie de vivre ensemble en paix.

Ce sont ces objectifs que sert l'éducation populaire, non pas conçue comme l'apanage de nos seules associations mais celui de toute organisation collective qui entend peser sur le dialogue sociétal et territorial.

J'invite le CESER à réfléchir sur la ou les manières de valoriser, de renforcer, de développer l'éducation populaire de terrain comme vecteur d'une confiance retrouvée dans le politique et dans les politiques.

## Élisabeth Grimaud, au nom du 3<sup>e</sup> collège

Mesdames, Messieurs,

Les membres du 3<sup>e</sup> collège, réunis ce matin, prennent acte de ce travail et de ces propositions.

C'est une base de réflexion qui demande à être exploré, ceci a été confirmé par les propos introductifs du président aujourd'hui.

Les pistes annoncées devront être complétées et approfondies pour leur donner encore plus d'audience.

La société est en crise, les différentes mutations technologiques, éthiques, philosophiques imposent l'exploitation de nouvelles pistes de proximité et la prise en compte du plus grand nombre de nos concitoyens.

Je vous remercie pour votre écoute.

## Daniel Boucon, au nom du secteur de la Culture

Chères et chers collègues.

L'excellent rapport de saisine qui nous est proposé aujourd'hui nous parle d'un désamour entre les citoyens et leurs élus, et il nous propose des méthodes et des moyens pour y remédier.

Peut-être qu'une des questions que ces propositions laisse ouverte, c'est de savoir de quoi ce désamour est le nom, de quoi il est le symptôme.

La rupture entre le citoyen et le politique s'analyse, me semble-t-il, à deux niveaux :

- un niveau conjoncturel, lié à un moment historique précis, pétri de crises, de chômage de masse, de scandales, de sentiment de déréliction, etc.

- un niveau structurel, lié à la désagrégation désormais avérée de notre socle de culture commune. Cette désagrégation fait que nous ne vivons pas une crise – ce qui supposerait une situation transitoire débouchant sur un éventuel retour à l'état de choses antérieur – mais bel et bien une mutation, qui doit s'envisager comme telle .

Le CESER se veut, à la fois, un outil de réflexion sur le fond, et sur le temps long. C'est dans cette perspective que je vous soumetts la piste suivante à approfondir lorsque viendra le temps de l'indispensable poursuite de nos travaux :

La culture remplit deux fonctions :

- elle permet à chacun de s'outiller intellectuellement, de s'épanouir au plan personnel, de devenir un citoyen responsable parce qu'éclairé,
- à partir de cette individuation, elle permet la constitution , au plan collectif, d'un socle de culture commune, c'est-à-

dire d'un ensemble de références et de valeurs partagées qui permet à un groupe humain de « faire société ». Or, notre socle de culture commune est gravement délité, nous ne « faisons plus société » - ou si peu -, et le divorce « des gens » d'avec « les élites » en découle quasi-mécaniquement.

Je vous propose donc de nous colleter à une exploration de la place que peut prendre la Région dans la restauration de notre culture commune, par la conception et la mise en place d'une politique régionale d'éducation à la complexité. Cette réflexion s'attacherait à étudier (liste non exhaustive) :

- la part susceptible d' y être dévolue à la politique culturelle de la Région,
- son articulation avec ses compétences et ses responsabilités en matière de formation,
- les moyens de sa mise en œuvre, et les indispensables partenariats à initier,
- la mise en cohérence des propositions actuelles du CESER, plus pragmatiques et de portée plus immédiate, avec cette ambition.

Je vous remercie de votre attention.

### **Bernard Blettery, en tant que Personnalité qualifiée**

Quand j'entends à la radio, qu'hier, il y avait 2,6 millions de téléspectateurs pour Nicolas Sarkozy, et j'ai le souvenir de scores bien supérieurs réalisés dans d'autres débats politiques, je ne pense pas que l'on puisse dire que les français se désintéressent de la politique, mais quand on rapproche ces chiffres, des chiffres des abstentions aux différentes consultations électorales récentes, la conclusion pour moi est que si les français ne se désintéressent pas de la politique, ils se désintéressent des hommes politiques.

Je ne veux pas revenir sur tous les scandales politico-judiciaires qui arrivent, ces jours, devant les juges, mais proposer des solutions pour que ces scandales ne se reproduisent plus avec cette fréquence. Pour cela, comme Yves Bard, et comme je l'avais proposé à M. Perrineau qui en avait été d'accord, il faut faire un statut de l'élu qui envisagerait :

- l'interdiction du cumul des mandats,
- une limitation du renouvellement des mandats au-delà de 2 fois,
- un âge limite pour pouvoir faire acte de candidature (toutes les professions sont bien astreintes à respecter un âge de retraite),
- une limitation des avantages en nature qui ne sont pas justifiés par une obligation de service,
- l'interdiction de prendre comme première mesure, à l'unanimité, à chaque nouvelle mandature, une augmentation des indemnités pour les élus, même si la loi l'y autorise.

Il faudrait aussi prévoir un accompagnement réel pour l'entrée et l'abandon de la fonction de représentation pour que nos assemblées, dites représentatives, soient réellement représentatives de la société réelle...

Si je me permets de vous envoyer cet avis, c'est que je me

souviens que lors de l'installation de notre CESER actuel, la présidente du Conseil régional avait très clairement dit qu'elle en avait « marre » de ces avis consensuels qui ne remettent rien en cause et ont simplement pour but de ne froisser personne.

Ma contribution par ces quelques propositions permettrait peut-être de répondre à cette attente de la présidente.





## CESER BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ

Conseil économique social et environnemental régional



### Site de Besançon

4 square Castan | CS51857  
25031 Besançon cedex  
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03



### Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502  
21035 Dijon cedex  
Tél. 03 80 44 34 32 | Fax 03 80 44 33 09

[www.ceser.bourgognefranchecomte.fr](http://www.ceser.bourgognefranchecomte.fr)