



Conseil Économique Social  
et Environnemental Régional  
de La Réunion

« Pour nourrir le POUVOIR d'agir des citoyens »

Faire de La Réunion du Millénium  
un **Territoire à citoyenneté positive**  
et un Territoire de défi éducatif.

JUILLET  
2020

# CESER

Éditeur : CESER de La Réunion

Directeur de la publication : Dominique VIENNE

Rédaction : CESER de La Réunion avec le concours de Nomadéïs

Maquette : Design System

Crédits photos : CESER de La Réunion / Unsplash / Fotolia

Imprimeur :

Dépôt légal : en cours

N° ISSN : en cours

Tirage : 200 exemplaires

# PRÉAMBULE

La crise sanitaire en cours liée au Covid-19 va engendrer des situations sociales et économiques particulièrement difficiles avec une amplitude dont on ne connaît pas encore la mesure. Mais elle a d'ores et déjà mis en évidence les vulnérabilités de nos systèmes au niveau mondial, national et régional.

Au niveau mondial, la globalisation des échanges qui avait intensifié l'interdépendance des pays se voit remise en cause par le repli de chaque pays sur lui-même, chacun ayant sa propre gestion de la crise. Ils sont nombreux aussi à envisager une relocalisation au moins partielle des productions capables d'assurer leur sécurité et leur autonomie.

Au niveau national, les différentes politiques menées par les gouvernements et qui ont connu un certain nombre de mouvements de contestation, celles des gilets jaunes pour plus de démocratie participative, celles des défenseurs de l'environnement pour le respect et la protection de nos richesses naturelles, celles des mouvements sociaux de ces derniers mois vont être certainement questionnées à l'aune de cette crise.

À l'échelle régionale, les vulnérabilités révélées par la crise sont encore exacerbées du fait :

- de la situation sociale : 40% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté et du vieillissement accéléré de la population
- de la composition du tissu entrepreneurial fait très majoritairement de petites entreprises
- de la dépendance du territoire à l'extérieur pour son approvisionnement dans la grande majorité des secteurs d'activité.

**Avec ses forces et ses faiblesses, la société réunionnaise a dû cependant commencer à se réorganiser, se réinventer pour faire face à cette catastrophe, et elle a effectivement fait preuve d'inventivité et de solidarité. C'est l'occasion d'affirmer l'apparition évidente d'une trajectoire de conscientisation collective et d'entraide solidaire au sein de notre société. Le « pouvoir d'agir » de l'ensemble des citoyens s'est ainsi vu renforcé pour se focaliser sur l'essentiel.**

Les temps futurs nous diront s'il y a un avant et un après COVID19. Si cet après se développe, les territoires, les corps intermédiaires et la démocratie participative seront les leviers incontournables de la construction ou de la reconstruction d'une Humanité repensée.

Notre réflexion « Faire de La Réunion du Millénium, un Territoire à Citoyenneté Positive et un Territoire de Défi Éducatif », s'inscrit de toute évidence dans cette perspective pour y déployer tout son sens.

**Le CESER veut ainsi proposer des préconisations et des pistes d'actions pour un nouveau modèle social et éducatif, pour des citoyens mieux formés, mieux informés et donc plus autonomes, plus solidaires et plus responsables de leurs choix.**

# CONTRIBUTION

pour éclairer l'action publique

«Faire de La Réunion du Millénum un Territoire à citoyenneté positive et un Territoire de défi éducatif»

Elaborée par :

**la Commission Ad Hoc**

Président : M. Jean-Pierre RIVIERE

Vice-Président : M Jean-Marie LE BOURVELLEC

la Commission composée :

> *des membres du bureau :*

Dominique VIENNE, Philippe DOKI-THONON, Marcelino BUREL, Ivan HOAREAU, Sylvie LE MAIRE, Eric MARGUERITE, Jean-Raymond MONDON, Stéphane NICAISE, Maryvonne QUENTEL, Joël SORRES, Jasmine BETON-MATAUT, Erick CHAVRIACOUTY, Patricia DOXIVILLE, Haroun GANY, Jérôme ISAUTIER, Alain PUELLE, Corine RAMOUNE, Philippe ARNAUD, Sylviane DIJOUX, Catherine FRECAUT, Louise HOARAU, Théodore HOARAU;

> *des membres volontaires :*

Shenaz BAGOT, Christophe BEYRONNEAU, Marcel BOLON, Ary-Claude CARO, Jean-Pierre CHABRIAT, Frédéric FOUÇQUE, Chantal GREGOIRE, Céline LUCILLY, Karl MAILLOT, Yves ZOOGONES.

> *Chargée d'études :* Samiyah OMARJEE

**Bureau du 17 juillet 2020**

Adoptée à l'unanimité des membres présents et représentés du Bureau par délégation de l'Assemblée plénière du 4 avril 2018.

# INTRODUCTION

En novembre 2018, face aux mobilisations citoyennes de grande ampleur, le Président du Conseil régional saisissait le CESER de La Réunion afin de l'éclairer sur le devenir de notre modèle politique, économique et social. Pour le CESER, cette profonde remise en cause de notre modèle de société s'explique notamment par l'existence sur le territoire d'une **triple fracture : civique, sociale, et territoriale, en l'absence d'une véritable gouvernance partagée, solidaire et efficace.**

Fort de ses connaissances de la réalité du territoire et de ses réflexions antérieures, le CESER, en tant que « fabrique » de l'intérêt général et passerelle entre l'action publique et l'action citoyenne, a ainsi engagé une démarche inédite pour proposer une nouvelle dynamique territoriale en réponse aux aspirations citoyennes. Ses 55 membres, représentants de la société civile et professionnelle, ont ensemble, cherché à redéfinir les leviers en vue de co-construire un projet de territoire confortant le vivre-ensemble.

Cet exercice a débouché sur la contribution publiée en mars 2019 intitulée « *Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société : Informer, Bâtir et Transmettre* » qui a identifié **sept trajectoires structurantes pour une dynamique territoriale cohérente : citoyenne, éducative, économique, démographique et territoriale, environnementale, alimentaire, sociale et du bonheur. Celle-ci repose sur 3 piliers : Faire territoire, Faire société, être une Société agissante.**

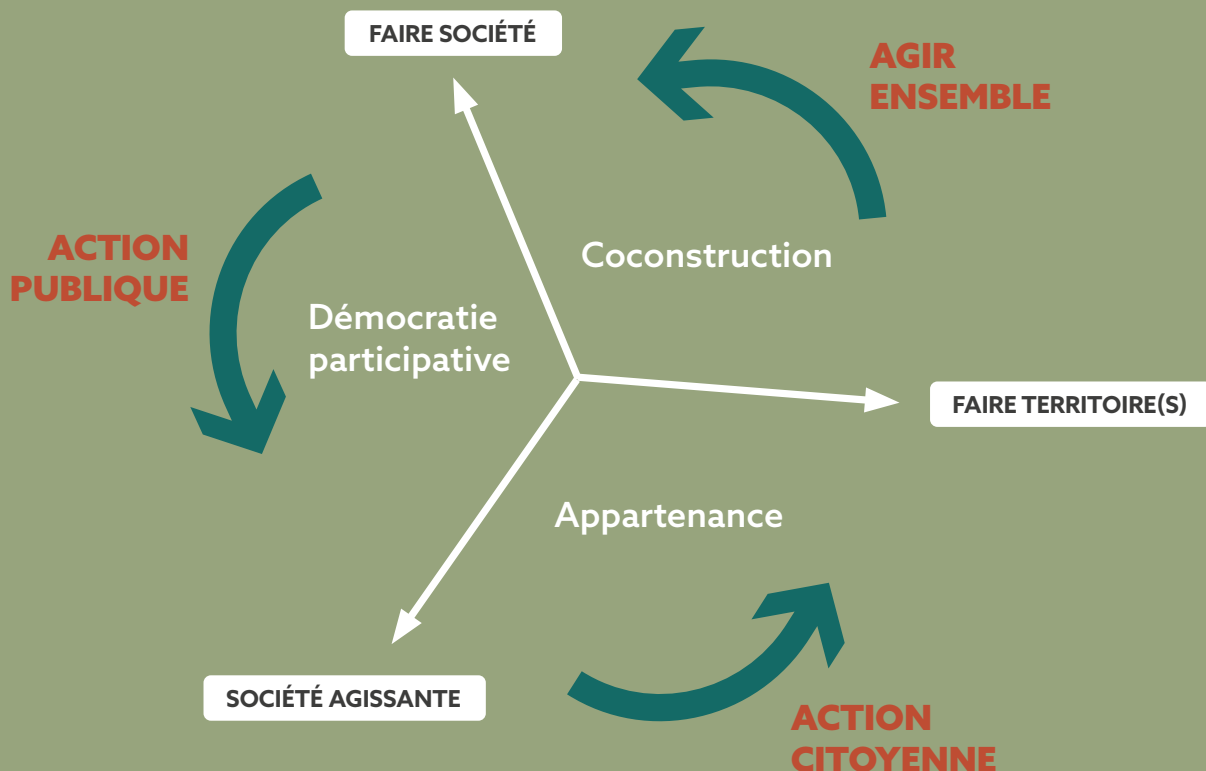


Figure 1 : La société réunionnaise agissante vue par le CESER

De ce fait, la capacité à devenir une « société agissante » repose sur l'introduction d'une dose d'horizontalité par une présence renforcée des citoyens et des corps intermédiaires dans la gouvernance territoriale, renouvelant et enrichissant, ainsi, les processus actuels de décision de l'action publique.

Ainsi, parmi les vingt actions proposées dans cette contribution en vue de construire une société plus juste, un territoire plus fort et un avenir commun, le CESER avait souligné la nécessité de créer les conditions favorables pour faire de « La Réunion du Millénum » un « Territoire à Citoyenneté Positive (TCP) ».

Un peu plus d'un an après ces événements, et dans la poursuite de cette première réflexion, le CESER a souhaité approfondir les actions à mettre en œuvre pour s'inscrire dans les trajectoires citoyenne et éducative, sous la forme de la présente contribution « **Faire de La Réunion un Territoire à Citoyenneté Positive et de Défi Éducatif** » composée de deux tomes au regard de l'imbrication de ces deux sujets :

- TOME 1 « Territoire à Citoyenneté Positive » (TCP)
- TOME 2 « Territoire de Défi Éducatif » (TDE)

**Le Territoire à Citoyenneté Positive a vocation à renforcer le « pouvoir d'agir » du citoyen et de manière complémentaire et en amont, le Territoire de Défi Éducatif permet de conforter sa « capacité d'agir ».** L'ensemble des mécanismes en œuvre dans ces projets de territoire appelle à la responsabilité et à l'engagement de chacun et des décideurs locaux, ainsi que le partage d'une vision et de valeurs communes, pour favoriser le vivre-ensemble.

L'objectif du Territoire à Citoyenneté Positive est de créer les conditions favorables au développement d'une **démocratie permanente**, alliant des mécanismes de la démocratie représentative, consultative, sociale et participative et renforçant ainsi le « pouvoir d'agir » des citoyens dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Bien évidemment, un tel projet ne peut s'imaginer sans y intégrer une **dimension éducative** : les références et repères acquis dès la plus petite enfance et tout au long de sa jeunesse et de sa vie sont la base de la construction du futur citoyen et s'inscrivent au sein d'un continuum dit éducatif.

Or La Réunion, en raison notamment de ses spécificités et de ses retards structurels, est plus que jamais aujourd'hui confrontée à un « Défi Éducatif sur son Territoire ». Défi qu'il faudra relever pour emmener chaque jeune au maximum de ses potentialités afin que ces adultes de demain puissent être les citoyens ancrés dans leur société, en pleine conscience de leurs droits et devoirs, avec les mêmes chances que leurs homologues de l'hexagone. Construire un Territoire de Défi Éducatif c'est offrir aux jeunes les outils d'analyse et de compréhension leur permettant d'exercer leur esprit critique, de développer leur sentiment d'appartenance au territoire, et d'engager leur responsabilité en tant que citoyen, afin de donner à toutes et à tous la possibilité de vivre en société et en harmonie.

Au travers de cette présente contribution en deux volets, le CESER entend partager un cadre de réflexion commun : en définissant les notions liées à l'ambition des Territoires à Citoyenneté Positive et de Défi Éducatif et en dressant les constats qui s'imposent pour proposer les préconisations qui permettront de contribuer aux objectifs poursuivis.

Le schéma de compréhension générale ci-après présente ainsi de manière synthétique la complémentarité qui s'opère entre les deux tomes de ce rapport.

# TERRITOIRE DE DÉFI ÉDUCATIF ET TERRITOIRE À CITOYENNETÉ POSITIVE

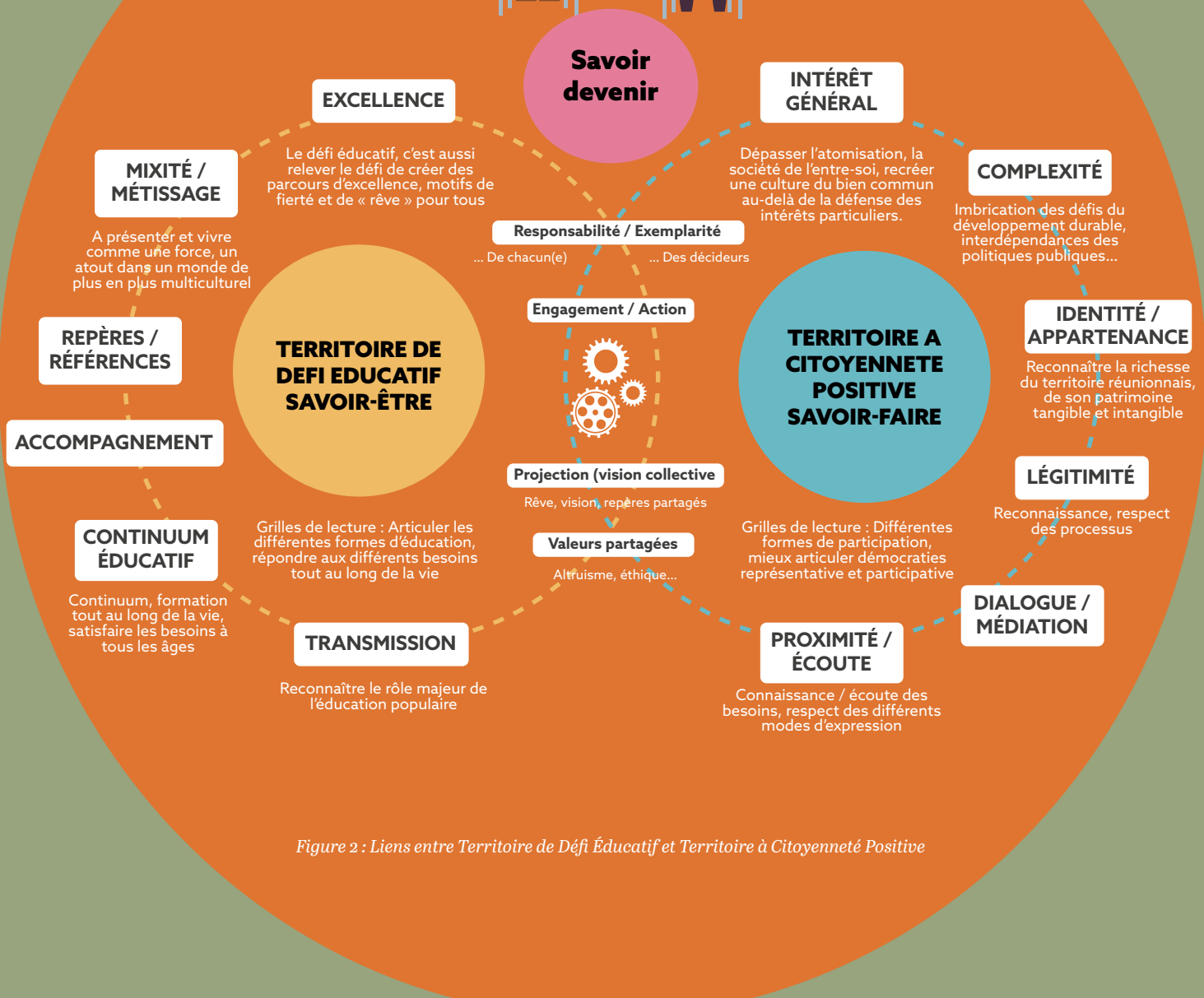
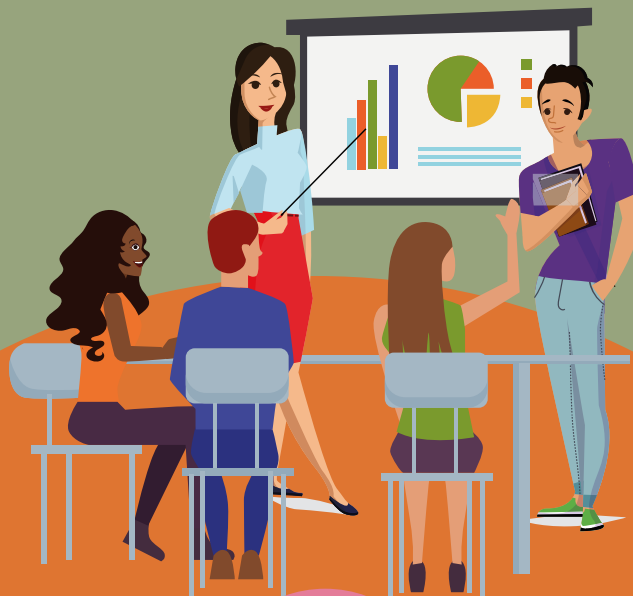


Figure 2 : Liens entre Territoire de Défi Éducatif et Territoire à Citoyenneté Positive

Faire de La Réunion du Millénaire un Territoire à citoyenneté positive et un Territoire de défi éducatif

# AVIS DES COMMISSIONS DU CESER

**Avis des Commissions du CESER**  
**« Aménagement Durable de l'Espace Régional »**  
**« Économie, Emploi et Innovation »**  
**« Finances et Évaluation de l'action publique »**  
**« Territoires, Europe et Coopération »**  
**« Qualité de la vie, Culture et Solidarité »**  
**"Formation, Education et Recherche"**

Les Commissions soulignent la qualité de la contribution "Territoire à Citoyenneté Positive" visant à mettre en exergue des dispositifs de participation pour une meilleure implication des citoyens dans la vie démocratique locale. Dès lors, elles encouragent les citoyens.nes à s'impliquer dans les instances participatives, déjà existantes ou à réactiver sur le territoire, favorisant des débats. Tout comme, elles invitent les exécutifs des collectivités locales à respecter les dispositifs législatifs prévoyant la création d'instances de participation citoyenne. Les Commissions estiment que les outils et réflexions proposés sont à même d'interpeller les citoyens élus pour une refonte de la démocratie locale. Aussi, elles relèvent tout l'intérêt de l'échelle d'Arnstein leur permettant de situer le niveau de participation aux projets d'intérêts territoriaux.

Les Commissions rappellent l'articulation qui existe entre les projets ambitieux que sont "Territoire à Citoyenneté Positive" et "Territoire de Défi Educatif". En effet, relever le défi de l'éducation est primordial pour susciter par la suite l'intérêt des citoyens à l'exercice de la citoyenneté.

Pour une participation pleine et entière des citoyens.nes aux instances et pour s'assurer d'un fonctionnement dynamique de celles-ci, les Commissions considèrent primordial et important le rôle et la responsabilité de l'élu, tant dans l'octroi des moyens financiers (budget spécifique) liés au fonctionnement, d'animation et de suivi (personnels dédiés), que dans la réponse aux besoins de formation indispensable à l'éveil du sens de concernement. Elles insistent donc sur la nécessité de la place réservée à tout un chacun dans le processus de décision. Dans ce cadre, elles considèrent qu'une réflexion particulièrement plus approfondie devra être menée sur la question de la formation des citoyens.nes pour une plus grande efficacité dans la co-construction des politiques publiques.

De plus, les Commissions mettent en évidence la nécessité de développer la démocratie participative par l'organisation massive de débats publics pour pleinement prendre en compte l'avis des participants.es/citoyens.nes. Il s'agira également de s'appuyer sur la consultation des corps intermédiaires, composés notamment des organisations syndicales salariales et patronales, et d'associations pour lesquelles le soutien est à renforcer, au regard de leur rôle primordial en tant qu'école de la citoyenneté.

Elles relèvent également le concours des entreprises à la promotion de la citoyenneté à travers la RSE (Responsabilité Sociale des Entreprises).

En outre, dans le cadre d'une vision de gouvernance partagée et dans l'objectif de mobiliser et promouvoir l'adhésion des citoyens.nes, les Commissions insistent sur l'importance de la coordination des politiques publiques afin de leur donner plus de sens. Enfin, elles soulignent une nouvelle fois la question fondamentale de l'évaluation citoyenne des politiques publiques co-construites pour favoriser le niveau de participation le plus élevé possible dans la prise de décision.



# SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE</b>	<b>P3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>P5</b>
<b>AVIS DES COMMISSIONS</b>	<b>P8</b>
<b>SYNTHÈSE</b>	<b>P10</b>
<b>I) PREMIERE PARTIE: POUR UNE DEMOCRATIE PERMANENTE PLUS EFFICIENTE</b>	<b>P13</b>
A) Pour une articulation renforcée des différentes démocraties	<b>P14</b>
B) Pour tirer profit des dernières étapes de la décentralisation	<b>P19</b>
C) Les ingrédients indispensables : Concernement, Pouvoir d'agir, Durabilité	<b>P20</b>
D) Choix d'un outil d'évaluation : l'échelle d'Arnstein	<b>P20</b>
<b>II) DEUXIEME PARTIE : REVISITER LES LIEUX EXISTANTS D'EXERCICE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE</b>	<b>P25</b>
A) Ce que les institutions de la République favorisent	<b>P26</b>
1) A l'échelon régional, des conseils consultatifs au Conseil Consultatif Citoyen	<b>P27</b>
2) A l'échelon départemental, la parole des jeunes et des associations	<b>P28</b>
3) Du territoire communal à l'intercommunalité, des instances peu sollicitées	<b>P28</b>
3-1) Au niveau intercommunal	<b>P28</b>
3-2) Au niveau communal	<b>P30</b>
B) Ce dont la société civile est porteuse	<b>P32</b>
1) Les initiatives inspirantes des organisations professionnelles	<b>P32</b>
2) Les initiatives inspirantes du milieu associatif	<b>P33</b>
3) Les initiatives citoyennes observées à travers la crise covid-19	<b>P36</b>
4) Garantir la citoyenneté par l'éducation	<b>P36</b>
C) Entre opportunité et obstacle	<b>P37</b>
1) Les outils digitaux	<b>P37</b>
2) Les dispositifs inspirants vu d'ailleurs	<b>P39</b>
	<b>P33</b>
<b>III) TROISIEME PARTIE : FACILITER LE DEPLOIEMENT DES TROIS MOTEURS DE LA CITOYENNETE</b>	<b>P41</b>
A) Concernement = pas sans moi	<b>P44</b>
• Focus 1 : Engager une politique pour un TCP	<b>P45</b>
• Focus 2 : Intégrer la parole des jeunes	<b>P47</b>
B) Capacité d'agir	<b>P48</b>
• Focus 3 : Déployer la formation à la participation citoyenne	<b>P49</b>
• Focus 4 : Mettre en avant et démultiplier les pratiques vertueuses des entreprises et des collectivités locales	<b>P50</b>
C) Durabilité	<b>P51</b>
• Focus 5 : Mobiliser l'intelligence collective pour co-construire les politiques publiques	<b>P52</b>
• Focus 6 : Partager une vision commune de la gouvernance	<b>P53</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>P54</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>P56</b>
LISTE DES ACRONYMES	<b>P56</b>
LISTE DES ENCADRES	<b>P57</b>
LISTE DES SCHÉMAS	<b>P57</b>
BIBLIOGRAPHIE	<b>P57</b>
REMERCIEMENTS	<b>P59</b>

# SYNTHÈSE

L'ambition d'un Territoire à Citoyenneté Positive et de Défi Éducatif, s'inscrit dans le prolongement de la réflexion du CESER menée dans sa contribution de mars 2019, « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société : Informer, Bâtir et Transmettre », élaborée à la suite des mouvements sociaux de novembre 2018. Il s'agit désormais d'approfondir les dynamiques à mettre en œuvre pour s'inscrire dans les trajectoires citoyenne et éducative au travers des tomes 1 et 2.

En effet, ces mobilisations ont révélé certaines **limites de la démocratie représentative** et notamment un sentiment de manque de dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile. Dans ce contexte, dans le tome 1, le CESER s'attache à définir les notions liées au « **Territoire à Citoyenneté Positive** » (TCP), posant ainsi les bases de la réflexion pour en retirer les préconisations nécessaires à la réalisation de ce projet de territoire.

Le TCP est un territoire où les citoyens ont un « **sens du concernement** » augmenté et un « **pouvoir d'agir** » décuplé pour construire une démocratie permanente ouverte.

La **démocratie permanente**, moteur du TCP et garante d'une gouvernance partagée, assure un mouvement ascendant et descendant entre la **démocratie représentative** (élus et plus largement les collectivités) et **participative** (citoyens et acteurs locaux). Elle apporte ainsi des solutions aux enjeux liés à la fracture civique (manque de confiance envers les élus, désengagement politique...), en proposant un schéma de gouvernance et des outils qui permettent aux citoyens de contribuer à la définition, à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

Le « **pouvoir d'agir** » du citoyen s'exerce donc **en amont** de chaque politique publique selon des niveaux et des dispositifs de participation qui peuvent varier. L'échelle d'Arnstein analyse ces différents niveaux et fait de **la consultation, la concertation, la co-élaboration** les mécanismes de participation clés de la citoyenneté positive. L'**expérimentation et la généralisation progressive des outils et dispositifs de participation** liés à ces mécanismes (budget participatif, civic tech, conseil local de développement...) sont essentiels pour animer une démocratie permanente et faire de La Réunion un Territoire à Citoyenneté Positive.

L'autre pilier de la démocratie permanente réside en la « **capacité d'agir** » des citoyens, abordé également dans le tome 2. L'éducation, la formation et l'insertion professionnelle de chaque individu et l'apprentissage à la citoyenneté renforcent la capacité des citoyens à s'engager dans la vie publique.

La « **société agissante** » qui en découle, telle que décrite dans la contribution « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société : Informer, Bâtir et Transmettre », repose donc sur un **dialogue éclairé et permanent entre les citoyens contributeurs et engagés, les citoyens élus et représentatifs et les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, les associations et les entreprises**, renforçant ainsi la co-construction d'une dynamique territoriale de prise des décisions politiques.

Le CESER préconise dans cette perspective, de systématiser et renforcer :

- Le « **concernement = pas sans moi** » à travers l'encouragement à l'innovation, l'expérimentation et la prise d'initiatives citoyennes.
- La « **capacité d'agir = avec moi** » grâce à l'éducation et la formation.
- La « **durabilité de l'engagement** » en créant du lien, des coopérations et de l'ancrage dans les territoires, et en impliquant plus largement, en ouvrant les institutions et en décidant autrement.

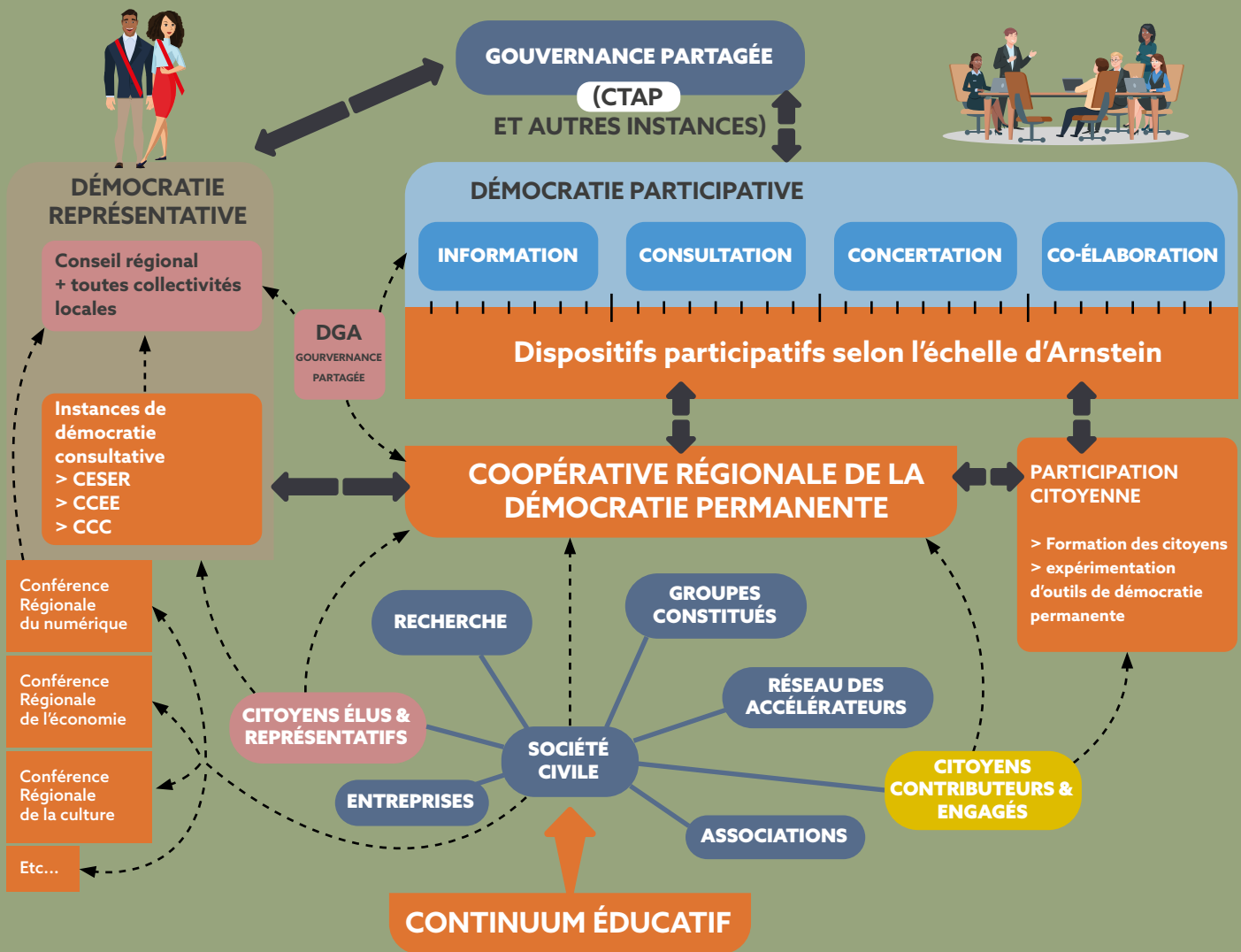


Figure 3 : La démocratie permanente clé de voûte de TCP

OBJECTIFS	FOCUS	ACTIONS
<b>CONCERNEMENT</b> = <b>PAS SANS MOI</b>	<b>Focus 1 : Engager une politique pour un territoire à citoyenneté positive</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rédiger une « charte de la concertation »</li> <li>2. Convoquer la CTAP (Conférence Territoriale de l'Action Publique), espace clé de concertation et de co-construction de l'action publique</li> <li>3. Mettre en place un suivi de la crise covid-19 au niveau de la CTAP</li> <li>4. Réaliser un indice de positivité au sein des collectivités territoriales</li> <li>5. Evaluer les politiques publique co-construites entre les citoyens, les administrations et les élus</li> <li>6. Réactiver les Conseils locaux de développement</li> <li>7. Garantir la mise en place et les moyens de fonctionnement des Conseils de quartiers</li> <li>8. Sensibiliser les communes au recensement du taux de participation des jeunes aux élections pour la première fois</li> <li>9. Créer les conditions de la continuité d'action au-delà de l'échéance du mandat des élus</li> <li>10. Renforcer les moyens et modalités de financement des instances de démocratie pour rendre pérenne l'action citoyenne</li> </ol>
	<b>Focus 2 : Intégrer la parole de la jeunesse dans le dialogue territorial</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assurer la formation civique du plus jeune âge jusqu'à la fin des études supérieures</li> <li>2. Mettre en place un « dialogue structuré » au sein des instances de participation impliquant les jeunes pour discuter des politiques publiques du territoire</li> <li>3. Créer une « radio lycée » dans tous les établissements du territoire</li> <li>4. Instaurer la participation des lycéens à la rédaction des journaux des collectivités locales</li> <li>5. Co-rédiger le Quotidien des Jeunes avec les lycéens</li> </ol>
<b>CAPACITE D'AGIR</b> = <b>AVEC MOI</b>	<b>Focus 3 : Former les citoyens élus, représentatifs et engagés à la participation citoyenne</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Former les citoyens bénévoles engagés afin d'assurer les moyens de fonctionnement des lieux d'intelligence territoriale</li> <li>2. Former les cadres des collectivités territoriales à la co-construction avec les habitants</li> <li>3. Former les délégués de classe à la participation citoyenne</li> <li>4. Mettre en place un dispositif de formation « ingénierie à la concertation/co-construction » sur le territoire</li> <li>5. Former les citoyens bénévoles engagés et les citoyens concernés aux outils numériques afin de renforcer une participation du public par le numérique</li> <li>6. Mettre en place des formations au sein des organisations pour la compréhension des pandémies et des gestes à retenir.</li> </ol>
	<b>Focus 4 : Faire connaître et promouvoir les pratiques vertueuses des entreprises et des collectivités du territoire</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recenser les entreprises à fort impact social</li> <li>2. Garantir l'obligation pour les collectivités d'obtenir l'ISO 18091</li> <li>3. Rédiger un appel à projet sur le thème de l'innovation sociétale, visant toute démarche renforçant le lien entre citoyen et décision publique, créant de la solidarité collective ou promouvant l'engagement citoyen</li> <li>4. Sensibiliser à l'achat citoyen, soit l'achat local et durable et promouvoir la « Marque territoriale »</li> <li>5. Mettre en place une « Coopérative de la démocratie permanente »</li> <li>6. Favoriser un partage public des données de la science et une appropriation de celles-ci par tous les citoyens.</li> </ol>
<b>DURABILITE</b>	<b>Focus 5: Mobiliser l'intelligence collective pour une co-construction efficiente des politiques publiques sur le territoire</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sensibiliser tous les acteurs du territoire à la co-construction</li> <li>2. Recenser les actions co-construites sur le territoire réunionnais</li> <li>3. Ouvrir un Espace d'Intelligence Territoriale (EIT) à la Réunion sur le modèle de la « Halle Civique »</li> </ol>
	<b>Focus 6 : Partager une vision commune de la gouvernance (champ d'application : transition écologique)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promouvoir la notion de citoyenneté énergétique</li> <li>2. Prendre en considération la parole des jeunes et des nouvelles générations dans l'élaboration des politiques publiques en faveur de l'environnement</li> <li>3. Former les citoyens pour intégrer les espaces de dialogue liés à la préservation de l'environnement</li> <li>4. Faire connaître les expérimentations relatives à la transition écologique sur le territoire</li> <li>5. Elargir la gouvernance partagée sur la transition énergétique et les espaces de démocratie énergétiques territoriales</li> </ol>

# Partie 1

# POUR UNE DEMOCRATIE PERMANENTE PLUS EFFICIENTE

«L'adhésion populaire est essentielle. Avec l'adhésion populaire, rien ne peut échouer; sans elle, rien ne peut réussir»  
(A. Lincoln)

Les différentes fractures (sociale, civique et territoriale) identifiées par le CESER<sup>1</sup>, associées à une montée croissante de l'individualisme, se traduisent par une forme de découragement des citoyens à se préoccuper de la « chose publique », voire un « abandon » des affaires publiques aux mains des représentants élus ou désignés.

Pourtant, de nombreuses formes de concertation et d'initiatives citoyennes existent à toutes les échelles (locale, régionale, nationale, européenne et internationale) afin de renouveler les sociétés démocratiques et d'être au plus proche de la démocratie « ouverte »<sup>2</sup>.

Dans les principes qui guident les travaux du CESER, la notion de **démocratie positive**<sup>3</sup> ou **permanente** est centrale dans la mesure où elle **initie un lien entre l'action citoyenne et l'action publique dans une perspective d'intérêt collectif**. Dans ce cadre, le CESER estime que le développement et la multiplication des expériences démocratiques positives sont une voie privilégiée pour (re) engager, (re) enchanter et (re) concerner les citoyens.

## A) Pour une articulation renforcée des différentes expressions de la démocratie

Le CESER souhaite mettre en évidence les expressions que regroupe la démocratie permanente et leurs articulations. Le CESER ne se donne pas pour ambition l'exhaustivité des expressions mais leur pertinence pour faire valoir le résultat : la démocratie permanente effective.

Ainsi, dans la réflexion menée par le CESER, certains éléments de la démocratie participative ont été immédiatement aperçus comme les piliers supportant l'émergence d'un Territoire à Citoyenneté Positive.

En premier lieu, il est important de souligner un certain nombre de définitions connues de tout temps mais méritant d'être évoquées dans cette étude.

**Un citoyen** est défini comme une personne jouissant, dans l'Etat dont il relève, de **droits civils et politiques**. En tant que tel, il lui incombe également de respecter un certain nombre de **devoirs**. De même, il est possible d'aborder la définition du terme de citoyen également sous l'angle de la **civilité** et du **"vivre ensemble"** reposant sur le **respect d'autrui et des lois**.

La **notion de citoyenneté qui en découle**, se définit comme la **participation des citoyens à la vie de la cité**. La citoyenneté s'appuie sur l'existence du Bien Commun avec lequel elle entretient une relation enrichie grâce à une redistribution équitable, une inclusion de chacun et une cohésion entre citoyens pour faire et vivre ensemble.

Elle inclut de ce fait la participation des citoyens dans la vie quotidienne pouvant ainsi se concevoir de multiples manières, sans forcément avoir recours à un processus institutionnel. Ce sont ainsi des initiatives extra-institutionnelles issues de la société civile :

<sup>1</sup>Contribution du CESER, « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire(s) et faire société : informer, bâtir et transmettre », adopté en assemblée plénière du 19 mars 2019

<sup>2</sup>Contribution du CESER, « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire(s) et faire société : informer, bâtir et transmettre », 19 mars 2019

<sup>3</sup>Jacques Attali, Pour une démocratie positive, Opinion, L'Express, janvier 2019

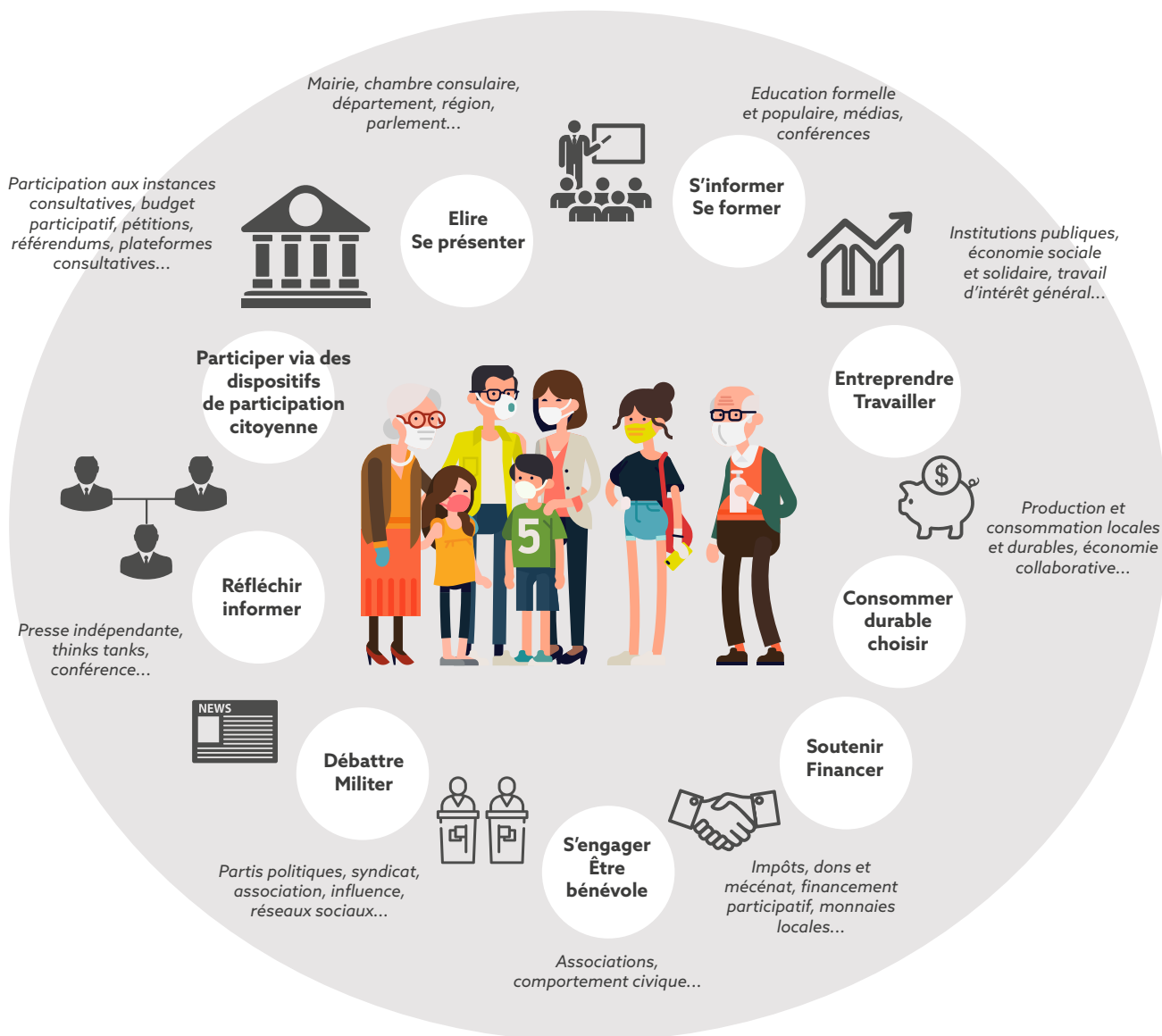


Figure 4 : Rendre le citoyen acteur de son territoire

L'ensemble des dispositifs de participation permettant à un citoyen de s'engager constituent des éléments de la **démocratie participative**. Celle-ci vise à « favoriser l'**implication directe** du plus grand nombre de citoyens concernés dans le gouvernement des affaires publiques »<sup>4</sup>.

Ainsi, au contraire de la participation citoyenne, la démocratie participative se concentre sur les dispositifs mis en place par les collectivités locales ou l'Etat.

**La notion de démocratie « participative »** renvoie à un ensemble de procédures qui permet ainsi d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique, enrichissant la démocratie représentative<sup>5</sup> issue de la délégation donnée par les citoyens aux élu.e.s. Ces deux notions sont complémentaires.

Dans sa contribution « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire et faire société », le CESER avait identifié une fracture civique qui reposait sur la remise en question du système représentatif par des citoyens ne se sentant pas justement représentés par les élus de la République, et estimant qu'il n'est plus capable de répondre aux attentes de la société et/ou de ses citoyens de manière individuelle ou collective. Fort de ce constat, le CESER estime que l'émergence d'espaces de concertation et de dispositifs à la portée des citoyens est indispensable pour leur permettre d'influer sur les décisions politiques les affectant, et de faire émerger un nouveau pacte de gouvernance partagée avec davantage d'horizontalité, de dialogue et de transparence.

<sup>4</sup>Sciences Po, France Urbaine, « La participation citoyenne à l'échelle des grandes villes, grandes intercommunalités et métropoles », 2019

<sup>5</sup>InitiaDroit, « Que signifie la démocratie représentative, directe, participative », 2019-2020, consulté sur <https://initia droit.com/signifie-democratie-directe-representative-participative/>

En second lieu, il est important de définir et d'utiliser un vocabulaire partagé du concept de « Territoire à Citoyenneté Positive » tel que décrit déjà dans la récente contribution.

**Un Territoire à Citoyenneté Positive est un territoire où les citoyens ont un « sens du concernement » augmenté et un « pouvoir d'agir » démultiplié pour construire une démocratie permanente et ouverte.**

On entend par **sens du concernement la conscience du citoyen d'être concernée par une question sociétale et de s'éprouver potentiellement acteur pour s'impliquer dans la vie démocratique.** Dans cette perspective, le « **pouvoir d'agir** » désigne la possibilité pour le citoyen de s'exprimer sur les politiques publiques le touchant, de les influencer voire de les co-construire grâce à différents dispositifs de participation.

Le territoire est multi-dimensionnel et composé d'acteurs interdépendants<sup>6</sup>. Cette complexité implique de disposer d'une vision définie en commun et partagée à long terme par le plus grand nombre de manière à favoriser les initiatives transversales caractérisant le Territoire à Citoyenneté Positive. **Faire émerger, à La Réunion, un Territoire à Citoyenneté Positive, c'est donc pour le CESER sortir de la société de l'entre-soi, imaginer un projet de société autour de valeurs partagées et recréer une culture du bien commun à base de dialogues et d'échanges. Cela implique la co-construction d'une démocratie permanente composée de trois dynamiques de co-construction :**

- **La co-construction citoyenne pour nourrir le concernement et l'engagement des citoyens ;**
- **La co-construction institutionnelle entre les corps représentatifs et les pouvoirs publics, en assurant et en vivifiant les instances prévues par le cadre réglementaire ;**
- **La co-construction territoriale pour faire émerger des espaces d'intelligence territoriale pour expérimenter, réaliser, dupliquer les projets.**

La démocratie permanente repose donc sur le dialogue et l'échange renouvelé entre les citoyens contributeurs et engagés, les citoyens élus et représentatifs et les pouvoirs publics, partenaires sociaux, associations et entreprises...

Le CESER propose le schéma suivant pour illustrer la dynamique d'un Territoire à Citoyenneté Positive. Les dispositifs ou lieux de participation décrits dans ce schéma sont abordés dans la deuxième partie de cette étude.



# TERRITOIRE À CITOYENNETÉ POSITIVE

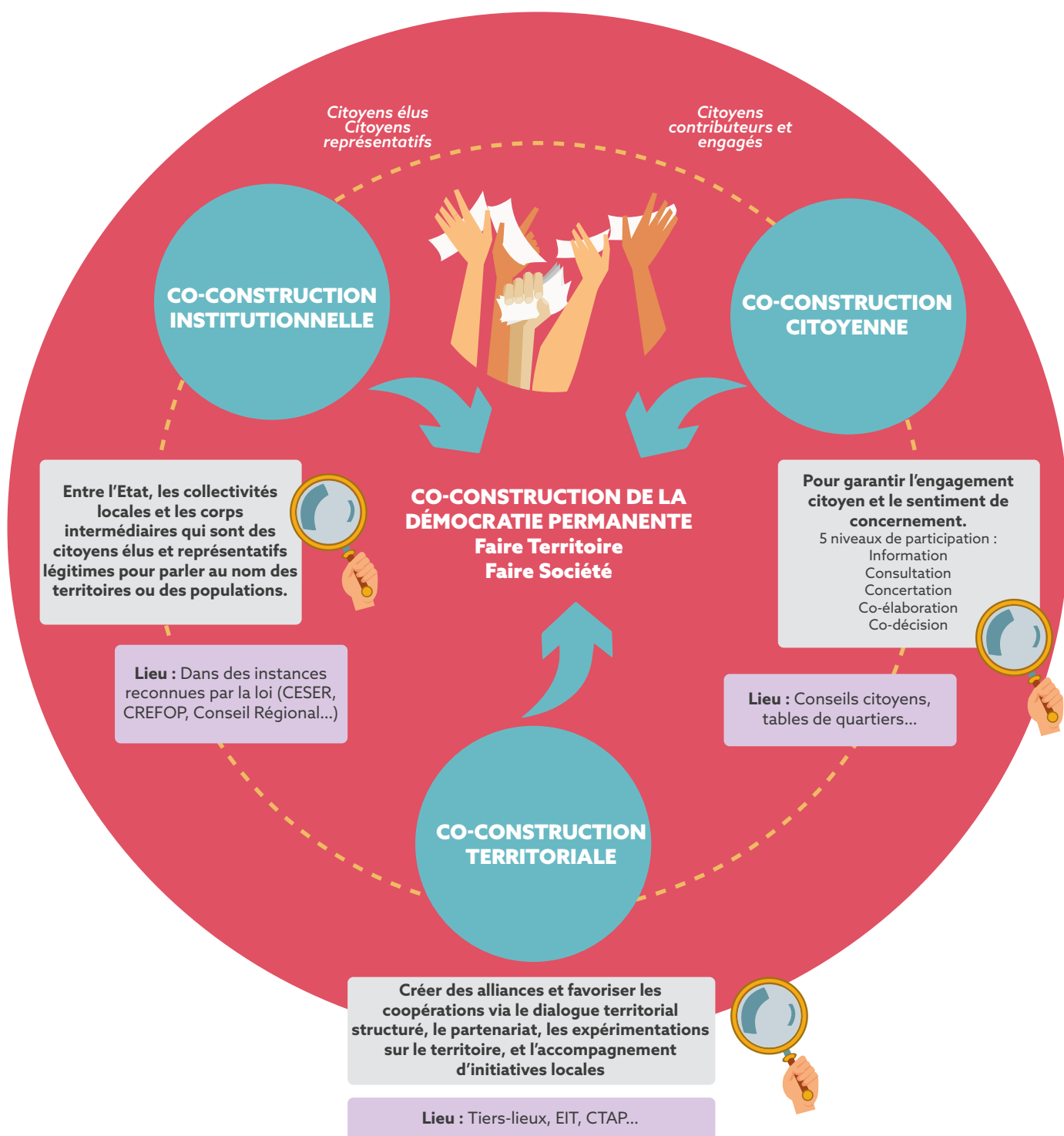


Figure 5 : Une triple co-construction pour garantir la démocratie permanente sur le territoire réunionnais

Le Territoire à Citoyenneté Positive englobe ainsi la notion de citoyenneté positive, celle-ci correspondant à une vision du citoyen qui développe son **sens du concernement, s'engage et participe** pleinement à la conception et la prise de décisions publiques permettant la mise en place d'actions communes concrètes (penser global pour agir local).

Si la citoyenneté positive repose sur l'engagement de chacun, celui-ci ne peut être effectif sans l'adhésion de l'individu envers le projet de société proposé. Cet engagement du citoyen dans la vie de son territoire doit être basé sur un continuum, permettant une participation continue plus ou moins directe, plus ou moins rythmée, et plus ou moins ponctuelle, laissant à chaque individu la possibilité de s'engager de la manière dont il le souhaite au moment qui lui semble le plus opportun dans un esprit constructif dans la durée. Le CESER est bien attaché à cette dimension de durabilité de l'engagement souvent souhaitée par le citoyen et permise par les institutions.

Pour ce faire, le Territoire à Citoyenneté Positive doit encourager **le citoyen à être acteur** du territoire en créant du lien entre les personnes qui souhaitent participer aux politiques publiques, en innovant et en expérimentant des initiatives citoyennes, telles que décrites dans le cadre de la précédente contribution du CESER « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire et faire société ».

**Enfin, dans le cadre d'une démocratie permanente, la gouvernance partagée est essentielle pour le CESER car elle est une garantie des décisions souhaitées, voulues, acceptées par tous et prises collectivement.** En effet, la gouvernance partagée ou sociocratie réconcilie la structure décisionnelle (hiérarchique ou non) et la participation active de chacun à un projet collectif. Les décisions prises sont ainsi le reflet d'une **co-construction des affaires publiques**, abordée précédemment où le « **faire ensemble** » est une des conditions.

### **Que vise-t-on ? Les objectifs de la participation citoyenne pour une démocratie permanente.**

La démocratie participative et la participation citoyenne à la prise de décision ne sont pas des fins en soi. Dans les deux cas, il s'agit avant tout d'une **démarche**, d'un **engagement réciproque** et d'un **projet commun** partagé par les citoyens, les corps intermédiaires, et les élus, pour « faire territoire » et « faire société ». La participation citoyenne représente la pierre angulaire d'un territoire animé par une citoyenneté positive. Ainsi, le projet d'un Territoire à Citoyenneté Positive est déclinable en plusieurs objectifs :

#### **Eduquer et former pour renforcer les capacités individuelles et collectives d'agir**

La culture démocratique et la responsabilisation à l'exercice de la citoyenneté s'appréhendent dès le plus jeune âge, et s'entretiennent tout au long de la vie. Dans un Territoire à Citoyenneté Positive, chacun est conscient de son droit et de son devoir de participer à la décision publique.

#### **Créer du lien, coopérer et s'ancrer dans les territoires**

Le territoire réunionnais est riche de personnes ressources, d'associations et d'organismes coopératifs qui sont à l'origine de nombreuses initiatives locales et qui entretiennent des réseaux de solidarité collective. La Région et les collectivités doivent accompagner et amplifier les démarches portées par ces acteurs. Pour y parvenir, il est nécessaire d'appuyer la mise en réseau, tout en améliorant constamment la possibilité de participation citoyenne.

#### **Agir autrement, encourager l'innovation, l'expérimentation et la prise d'initiatives**

Un Territoire à Citoyenneté Positive abrite une démocratie du « pouvoir d'agir ». On entend par « pouvoir d'agir » la possibilité de mener à terme un changement souhaité. Pour faire vivre l'innovation citoyenne et encourager les initiatives locales, le lancement d'appels à projets et la mise à disposition d'espaces d'initiatives territoriales pour toutes et tous sont requis. D'autre part, la capacité engageante du citoyen doit pouvoir se réaliser aussi bien en présence que par l'utilisation d'outils numériques. Les « civic techs » peuvent ainsi alimenter l'expérimentation démocratique.

#### **Impliquer plus largement, ouvrir les institutions et décider autrement**

Il s'agit de réinventer les gouvernances et les schémas classiques, d'élargir constamment le cercle des participants à la prise de décision publique. Pour cela, il est nécessaire de faire émerger de nouvelles formes de communication permettant d'informer, de vulgariser et de co-construire avec les habitants. Il est également nécessaire de pouvoir évaluer les politiques publiques pour faire le bilan de l'action des élus, et restaurer la confiance envers les représentants quels qu'ils soient.

Par ailleurs, l'expression de cette démocratie participative et sociale doit s'articuler avec la démocratie représentative.

## B) Pour tirer profit des dernières étapes de la décentralisation

Une actualisation du cadre législatif dans lequel le CESER a pu rechercher et trouver les moyens de rendre plus effective la démocratie permanente telle que définie ci-dessus s'est imposée.

L'évolution de la pratique démocratique en France accentue deux points :

- **la volonté de poursuivre dans une démarche de décentralisation, pour conférer aux acteurs locaux des compétences plus vastes et une réelle capacité à mener des actions concrètes sur leur territoire, aboutissant à une « république des territoires », animée par le principe de gouvernance subsidiaire.**
- **la volonté de tendre vers davantage de participation citoyenne dans la prise de décision, faisant évoluer la politique vers une logique de transversalité, ouverte à l'implication des usagers et des parties prenantes dans les processus d'élaboration et d'évaluation.**

Dans l'étude menée, le CESER retient le cadre législatif suivant pour faire émerger un Territoire à Citoyenneté Positive. Les textes législatifs suivants sont primordiaux car ils fixent une démarche de participation citoyenne à la prise de décision.

### **Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République**

Cette loi accorde notamment à l'opposition locale un droit à l'information sur les affaires devant faire l'objet d'une délibération. Elle permet aussi de consulter la population locale sur les affaires d'intérêt communal.

### **Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet » ou « LOADDT »**

Cette loi a pour objectif une démocratie plus participative et un développement plus durable (soutenable) et harmonieux. Elle crée les Conseils de développement, qui s'organisent librement sur des territoires intercommunaux et complète les textes existants sur la décentralisation.

### **Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**

L'article L2143-1 rend obligatoires les « conseils de quartier », instances de démocratie participative, pour les communes de plus de 80 000 habitants. Leur création est facultative dans les communes de 20 000 à 80 000 habitants. La composition, les modalités de fonctionnement et les compétences de ces instances ne sont pas précisées par la loi. De manière générale, on trouve au sein des conseils de quartiers des élus municipaux, des associations et des habitants. Aucune mesure de sanctions ne sont aujourd'hui prévues pour les villes qui ne se doteraient pas de conseils de quartier malgré l'article de loi.

### **Révision constitutionnelle de 2003 portant sur l'article 72-1**

« Les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Néanmoins, cette demande n'est pas contraignante et peut ne pas être suivie par les pouvoirs publics.

« Les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Ce texte autorise donc le référendum local décisionnel, alors que jusqu'à présent, seul un référendum consultatif, au niveau communal, était autorisé. Cependant, seuls les élus, et non les citoyens, peuvent être à l'initiative du nouveau référendum décisionnel.<sup>7</sup>

### **Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**

Codifie le droit relatif aux consultations des électeurs locaux. La loi du 13 août 2004 apporte une innovation majeure en étendant le processus consultatif à l'ensemble des collectivités, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale. Les consultations pourront, de plus, être limitées aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires « intéressant spécialement cette partie de la collectivité ».

<sup>7</sup> Vie publique, « Institutions de la République », consulté sur <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

### **Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

L'objet principal de la loi est la poursuite de la rénovation urbaine, le recentrage des crédits de politique de la ville sur un nombre restreint de territoires et la lutte contre les discriminations. La loi crée également les conseils citoyens, instance participative qui a pour objectif de créer un espace favorisant la co-construction par l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.

### **Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe)**

Importante réforme qui entend transformer l'architecture territoriale de la République. Le projet de loi s'organise autour de plusieurs piliers : Renforcer les responsabilités régionales, rationaliser l'organisation territoriale, garantir plus de solidarité et d'égalité entre les territoires, améliorer la transparence et la responsabilité financière des collectivités territoriales. En renforçant le rôle des régions, l'enjeu est aussi de renforcer le rôle des habitants des régions à prendre part aux décisions qui concernent leur territoire.

### **Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté**

Confie le chef de filât en matière de politiques de la jeunesse aux régions, complétant ainsi les compétences confiées à la région par l'article 2 de la loi NOTRe en leur conférant un rôle de coordination des interventions des différents niveaux de collectivités territoriales. Le texte inscrit également dans la loi les principes de l'information des jeunes « généraliste, objective, fiable et de qualité ayant trait à tous les aspects de leur vie quotidienne ».

### **Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique**

Cette loi renforce les pouvoirs des communes et des maires dans les intercommunalités. Elle valorise et encourage également l'engagement des citoyens dans la vie politique locale à travers des mesures en faveur de la formation des élus et une rémunération revalorisée. Cette loi prévoit « d'accorder plus de libertés aux acteurs locaux pour leur permettre d'agir au plus près du terrain ».

## **C) Les ingrédients indispensables : Concernement, Pouvoir d'agir, Durabilité**

Tenant compte de l'opacité autour de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques locales souvent décriées par la société civile, le CESER s'est donnée pour ambition de travailler sur trois concepts clés comme outils principaux de valorisation et de développement de la démocratie permanente. Ces trois outils, garants selon lui d'un Territoire à Citoyenneté Positive, le CESER propose de les systématiser et renforcer en les articulant les uns aux autres:

- **Le concernement** à travers l'encouragement à l'innovation, l'expérimentation et la prise d'initiative citoyenne.
- **La capacité d'agir** grâce à l'éducation et la formation
- **La durabilité de l'engagement** en créant du lien, des coopérations et de l'ancrage dans les territoires, et en impliquant plus largement, en ouvrant les institutions et en décidant autrement.

## **D) Choix d'un outil d'évaluation : l'échelle d'Arnstein**

Le CESER insiste dans tous ses travaux sur l'exigence d'établir des critères d'évaluation pour rendre compte de l'efficacité des politiques publiques. C'est pourquoi il a retenu l'échelle d'Arnstein de participation, à plusieurs niveaux encourageant les citoyens à une implication dans les prises de décisions.

## L'échelle d'Arnstein

En 1969, Sherry Arnstein, une consultante américaine, propose l'idée d'une échelle de participation comprenant plusieurs niveaux, chaque barreau mesurant le pouvoir du citoyen à peser sur le processus de prise de décision. Ainsi, lorsque l'on gravit les barreaux, on s'élève d'un niveau moins participatif à un niveau plus participatif.

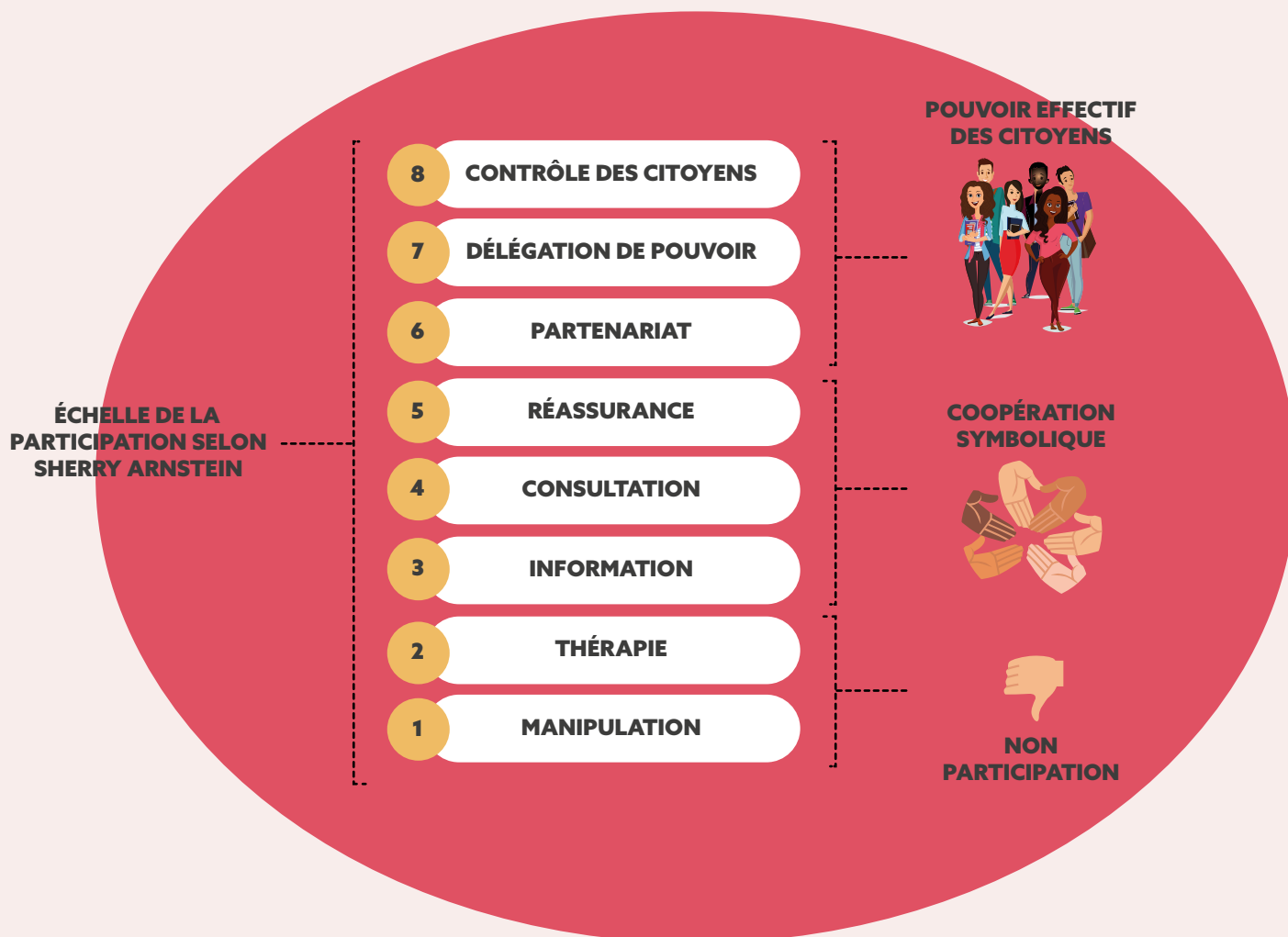


Figure 6 : Echelle de la participation selon Sherry Arnstein

Dans son rapport<sup>8</sup> sur la participation des jeunes à la vie politique, le CESER de Bourgogne Franche-Comté faisait référence à l'échelle d'Arnstein, en l'adaptant à la jeunesse. Au niveau de participation le plus faible, on retrouve la manipulation des jeunes, qui s'opère souvent de façon cachée, notamment lorsque des candidats utilisent la présence de jeunes pour remporter des élections locales mais sans finalement leur accorder une influence réelle. Au niveau de la participation le plus fort se situe la prise de décision en commun, où les projets politiques sont initiés par les jeunes qui invitent les adultes à participer au processus de décision en tant que partenaires.

Le CESER de La Réunion, en s'appuyant sur cette analyse, a souhaité également adapter cette échelle en la mettant en correspondance avec le concept de « pouvoir d'agir » du citoyen.

<sup>8</sup>Jeunes et Politiques Publiques, Osons Ensemble ! Pour un Dialogue Structuré en Bourgogne Franche-Comté, CESER Bourgogne Franche-Comté, Juin 2019.

## Échelle d'Arnstein du pouvoir d'agir citoyen



Figure 7 : L'échelle d'Arnstein du pouvoir d'agir citoyen

Ainsi adaptée, cette échelle de l'engagement citoyen doit se concevoir selon un continuum, où le savoir être, le savoir faire et le savoir devenir se construisent à différents niveaux de participation citoyenne pour permettre de Faire Territoire et Faire Société.



**La consultation :** Vise à recueillir l'avis des citoyens sur une problématique ciblée, mais n'implique pas forcément de le prendre en compte. Elle aide les élus à se positionner sur un sujet.



**La concertation :** Impose des procédures de discussion plus larges, impliquant des débats et favorisant la participation citoyenne. Néanmoins, le pouvoir décisionnel reste dans les mains de l'autorité publique.



**La co-élaboration :** Relève d'un niveau de démocratie participative plus avancé. Des citoyens aux intérêts potentiellement divergents élaborent des projets avec l'autorité publique, et celle-ci doit se justifier si elle ne suit pas les conclusions des débats. Elle intègre donc les mécanismes de co-construction et de co-décision. La co-construction vise ainsi à élaborer, mettre en œuvre et évaluer une politique publique en intégrant les enjeux soulevés par les citoyens et les solutions proposées par ces derniers. Il ne s'agit plus de formuler des politiques publiques par le système connu élus/administratifs mais par un nouveau système citoyens/administratifs/élus.

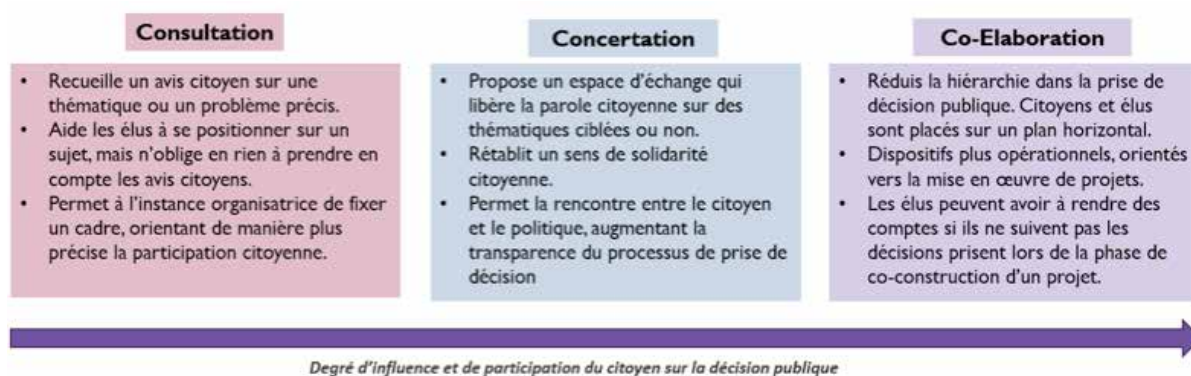


Figure 8 : La distinction entre trois principaux dispositifs de participation

Par ailleurs, un mécanisme participatif n'est pertinent que s'il intègre :

**L'information**, qui nourrit la participation citoyenne, car tout exercice de co-construction requiert le partage d'une information claire et continue, pertinente et adaptée, pour informer les citoyens des politiques déjà mises en œuvre ou envisagées. L'information doit être loyale, en ce sens que toutes les parties prenantes doivent avoir le même niveau d'information. Les parties prenantes doivent disposer d'un niveau de connaissance permettant la compréhension de l'information.

**L'évaluation**, a posteriori, qui permet de faire un point sur l'efficacité des politiques mises en œuvre à l'issue de la démarche de co-construction. L'évaluation permet aux citoyens de mesurer les retombées positives ou négatives du dispositif auquel ils ont pris part, et de proposer des pistes d'amélioration.

En conclusion de cette première partie, le schéma ci-dessous **permet de visualiser l'articulation entre les démocraties, représentative et participative, au sein d'un Territoire à Citoyenneté Positive**. En premier lieu, **la démocratie participative vient compléter l'arsenal de la démocratie représentative**. Ensuite, les mécanismes participatifs de **consultation**, de **concertation** et de **co-élaboration** peuvent se différencier par le degré d'influence du citoyen dans la décision publique.

Ce schéma illustre par ailleurs le fait que l'information et l'évaluation sont deux processus indispensables à l'émergence d'une **gouvernance partagée**. L'**information** est un socle commun, sans lequel il est impossible de libérer la participation citoyenne, puisqu'elle **nourrit les capacités engageantes de chacun**. L'**évaluation**, est tout aussi importante, car elle **garantit la possibilité d'amélioration continue et permet ainsi de construire le projet Territoire à Citoyenneté Positive sur le long terme**.

Il est important de souligner que **ce continuum de la démocratie et de l'engagement citoyen dépasse l'idée d'une hiérarchisation de pratiques**. Un mécanisme de participation citoyenne basé sur la co-élaboration n'est pas forcément moins efficace qu'un mécanisme de consultation. **Le fonctionnement d'un outil de participation citoyenne doit être appréhendé selon le contexte de son utilisation, et dimensionné en fonction des acteurs impliqués, de l'échelle supposée et des objectifs visés**.

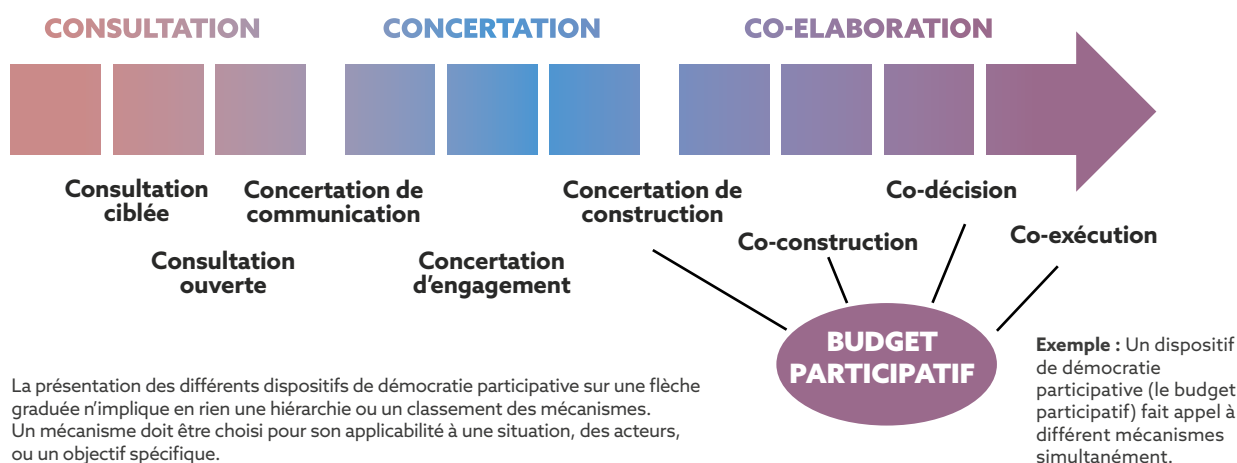


Figure 9 : Les différents degrés de participation citoyenne

Pour ce faire, il s'agit d'analyser **les différents mécanismes et dispositifs sur lesquels peuvent s'appuyer les instances institutionnelles pour stimuler « l'intelligence territoriale<sup>9</sup> », faire émerger des pactes de gouvernance partagée et animer leurs territoires d'une « citoyenneté positive »**.

La partie suivante met en exergue des expériences déjà menées dans des lieux de démocratie participative dans lesquelles les citoyens peuvent concourir à une participation et faire entendre leurs idées. A travers de tels dispositifs, les citoyens aspirant à jouer un plus grand rôle dans la vie politique locale peuvent y trouver leur place.

En effet, les collectivités locales réfléchissent de plus en plus à la construction de leurs politiques publiques sous le prisme du dialogue avec les citoyens et autres acteurs socio-économiques. Dans un contexte de profondes mutations et revendications, on note le désir croissant des citoyens que leurs aspirations soient écoutées, entendues et intégrées dans la définition des politiques publiques.

<sup>9</sup>CESER Bourgogne Franche-Comté, « L'innovation démocratique en Bourgogne Franche-Comté », consulté sur <https://jeparticipe.bourgognefranchecomte.fr/wp-content/uploads/2017/01/saisine.pdf>



# Partie 2

# REVISITER LES LIEUX EXISTANTS D'EXERCICE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

«La démocratie est un idéal. A chacun, il revient de la faire vivre » (Alan Pintos)

Plusieurs lieux de démocratie participative de l'échelle locale à l'échelle mondiale existent dans lesquels les citoyens peuvent rechercher une implication en utilisant les outils de participation vus précédemment.

## A) Ce que les institutions de la République favorisent

La présente étude n'a pas pour objectif de présenter et d'analyser l'ensemble des instances en place au sein des collectivités territoriales. Il s'agit, de ce fait d'une analyse non exhaustive. A titre d'exemple, les conseils municipaux ou les assemblées plénières des Conseils régionaux et Conseils départementaux ne sont pas détaillées dans l'étude mais elles présentent des caractéristiques de lieux de démocratie étant donné la possibilité pour les citoyens non élus d'assister aux séances.

Par ailleurs, dans le cadre de la gestion de la crise du Covid-19 à La Réunion, il a été observé une réelle **concertation des autorités publiques** dans le respect de leur compétences respectives.

Cependant, avant même d'aborder les lieux de démocratie à La Réunion, il convient de décrire et d'analyser certains lieux à l'échelle nationale en lien avec les récentes crises.

Le mouvement des Gilets jaunes a initié la Convention Citoyenne sur le Climat, expérience démocratique inédite donnant la parole aux citoyens tirés au sort dans la préparation des projets de lois en faveur du changement climatique. 150 citoyens ont été tirés au sort et ont proposé 150 mesures de lutte contre le réchauffement climatique.

De plus, la crise sanitaire covid-19 a été l'occasion pour l'ensemble des acteurs de défendre leurs idées. En illustration, un certain nombre d'associations, lieux de démocratie ouverte, oeuvrant dans le champ de la protection des espèces, des milieux et plus globalement dans la conservation des écosystèmes, font entendre leurs voix, particulièrement dans les moments de crises d'origine naturelle. Par ailleurs, en 2016, un certain nombre de ces associations ont adhéré à une Charte de Participation du Public mise en place par le ministère de la Transition écologique et solidaire ayant pour objectif d'améliorer la qualité de débat autour de projets environnementaux. Plusieurs collectivités locales ont signé cette Charte tandis que d'autres ont élaboré leur propre Charte de participation du public. Ces associations devraient pouvoir trouver par le biais de la Charte, qui est un référentiel de processus participatif vertueux, un moyen de sensibiliser les autres acteurs à la protection de l'environnement, enjeu de la crise covid-19.

Au niveau démocratique, le CESER observe qu'une information pertinente et suffisante, appropriable par les citoyens élève leur sens du concernement et induit une plus grande responsabilité de leur part, condition essentielle à une adhésion aux politiques publiques.

La consultation citoyenne lancée par les députés européens à destination de l'ensemble des citoyens du territoire sur la question de l'après Covid-19 a été menée dans le but de recueillir, dans un mode démocratique, l'expression des citoyens sur les priorités à donner. « Comme après chaque événement bouleversant, une remise en cause profonde de nos fondamentaux sociaux, de nos échelles de valeurs et de notre mode de production se pose », indiquaient les parlementaires signataires.

De même, dans l'année de la Biodiversité, il serait utile qu'un consensus soit recherché dans une approche de gouvernance internationale partagée autour de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) au sujet de laquelle une Conférence des parties y est prévue.

Par ailleurs, toutes les politiques publiques post-covid-19 devront nécessairement inclure participation citoyenne en lien avec les récentes réglementations prévoyant des dispositifs de concertation entre les institutions publiques et acteurs socio-économiques.

### **Bulle Info : Appel à projet de participation citoyenne**

L'État dans le but de développer les pratiques de participation citoyenne, a lancé un appel à projet, jusqu'au 30 juin 2020, pour les territoires qui souhaiteraient mettre en place une démarche de participation citoyenne. Les projets devront avoir un caractère créatif, un potentiel d'innovation en mobilisant des citoyens dans les démarches.

#### **1A l'échelon régional, des conseils consultatifs au Conseil Consultatif Citoyen**

Le Conseil régional ne dispose pas de compétence obligatoire en matière de démocratie participative. Néanmoins, conformément à la législation, **les espaces de dialogue rattachés au Conseil régional tels que les Conseils Economiques Social et Environnemental Régional et les Conseils de la Culture, de l'Education et de l'Environnement, de par leur diversité, leur légitimité et leur expérience éclairent l'action publique. Les citoyens engagés composant ces instances promeuvent un dialogue constructif, renforçant la confiance et la compréhension mutuelle entre citoyens élus, représentatifs et contributeurs engagés.**

Toutefois, certains Conseils régionaux ont entrepris des démarches de démocratie participative notamment à la suite du mouvement des Gilets jaunes. Le Conseil régional de La Réunion a eu, par exemple, la volonté de porter une politique publique en la matière et a institué en son sein une Direction Générale Adjointe (DGA« Gouvernance Partagée » ainsi qu'un Conseil Consultatif Citoyen (CCC).

Cette DGA étant composée de deux Directions (Direction des Instances Consultatives et Direction de la Participation des Territoires et de la Proximité) et de deux Pôles (Pôle de la participation par le numérique et Pôle des antennes) a pour philosophie la **participation des individus et la promotion des lieux d'intelligence territoriale** afin de réduire les écarts entre les élus et les citoyens. En ce sens, le Conseil régional réfléchit à la mise en place d'antennes de la collectivité aux quatre coins de l'île, à l'installation de deux instances **(le Conseil Consultatif Citoyen et le Conseil Régional des Jeunes)**. Par ailleurs, cette direction envisage une **rencontre physique avec les citoyens** pour expliquer les politiques régionales et ce, afin de **recréer la confiance**. Elle espère ainsi renforcer **la citoyenneté et l'éveiller auprès des jeunes**.

La participation des membres aux instances développe notamment leur sens du concernement et de la responsabilité. Le CESER préconise que les acquis de ces membres soient valorisés à l'échéance de leur mandat.

Par ailleurs, le CESER suggère à la collectivité d'initier un cycle de formation au processus de co-construction à destination des membres de ces instances et à ses administratifs.

Avec la création de cette DGA, le CESER note une **volonté** de la part du Conseil régional de **rapprocher la démocratie représentative et la démocratie participative**.

## ***Un diplôme Universitaire pour le Dialogue Social Territorial<sup>10</sup>***

L'Université de La Réunion, sur proposition de l'Association pour le Dialogue Social Territorial de La Réunion, propose un programme universitaire d'un an pour former au dialogue social et à la co-construction territoriale. Les participants peuvent venir de tous bords, de l'entreprise, du secteur associatif, de la société civile ou d'institutions publiques, ayant déjà travaillé ou non dans la construction territoriale mais souhaitant acquérir des outils et des méthodes pour promouvoir le dialogue social. L'objectif est de former les futurs acteurs de la co-construction à La Réunion et de faciliter leur mise en réseau. En proposant des ateliers interactifs et des études de cas concrètes, le programme participe à l'opérationnalisation de la démarche Territoire à Citoyenneté Positive et représente ainsi une ressource importante pour l'innovation démocratique sur l'île.

### ***Certificat HER « Hautes Etudes Régionales ».***

L'institut de Sciences Politiques de Lille et le Conseil Régional des Hauts-de-France/Nord Pas de Calais-Picardie ont travaillé ensemble à la mise en place d'un certificat de formation continue des Hautes Etudes Régionales, intitulé « Comprendre pour Agir ». La formation s'adresse aux cadres régionaux qui évoluent dans le secteur privé, public ou associatif, et vise à construire une connaissance globale du territoire régional ainsi que les principales clés de compréhension de ses dynamiques économiques, sociales, environnementales et de gouvernance. Parmi les enseignements dispensés : démocratie territoriale, leviers du développement économique régional, enjeux européens... Une offre de formation similaire pourrait être envisagée à La Réunion.

La jeunesse du Conseil Consultatif Citoyen (CCC) lancé en 2019 n'a pas permis un très haut niveau d'opérationnalisation. Pour cette raison, le CESER préconise de mener un certain nombre de réflexions :

- élaborer un cadre opérationnel, à l'image de la charte régionale de la citoyenneté active<sup>11</sup> du Conseil régional Occitanie, pour réguler les échanges entre citoyens, citoyens élus et citoyens représentatifs.
- assurer une meilleure représentativité des membres au sein de cette instance, le tirage au sort ayant montré les limites de la légitimité.

### **2) A l'échelon départemental, la parole des jeunes et des associations**

De nombreuses instances (la Commission des droits et de l'autonomie des personnes en situation d'handicap, la Commission départementale d'aménagement foncier) existent au sein du Conseil départemental dans lesquelles les citoyens appartenant au monde associatif et syndical, au milieu agricole, conformément aux compétences de l'institution publique y participent pleinement, font entendre leur voix et influencent les décideurs présents.

Une place importante est également attribuée aux jeunes à travers le Conseil départemental des jeunes (CDJ) qui est un lieu de réflexion, de discussion, de découverte et d'apprentissage de la citoyenneté et de la démocratie locale. Les Conseillers départementaux jeunes représentent tous les collèves. Ils sont des portes-paroles au sein de leur établissement, proposent de nouveaux projets et mettent en œuvre des actions, pour améliorer la vie quotidienne des collégiens du territoire.

### **3) Du territoire communal à l'intercommunalité, des instances peu sollicitées**

#### **3-1) Au niveau intercommunal**

Les Conseils de développement sont des instances de démocratie participative uniques en leur genre. Cependant, aucune n'existe sur le territoire réunionnais actuellement. Le CESER, dans sa dernière contribution "Notre manière d'agir pour faire territoire et faire société" avait alerté les décideurs politiques sur la réactivation de cette instance. Ces assemblées, constituées de membres bénévoles représentant la société civile (représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs) du territoire avec une recherche de diversité, sont créées par les communautés urbaines, d'agglomération et de pays en tant qu'instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales. Conçu comme un lieu de débat et comme un élément de cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, le conseil de développement doit s'appuyer sur les initiatives et la participation des acteurs locaux. Le conseil de développement est une instance de participation de différents acteurs à l'élaboration d'une politique

<sup>10</sup>Document de l'Université de la Réunion présentant le diplôme « dialogue social territorial », consulté sur <https://www.univ-reunion.fr/>

<sup>11</sup>La Région Occitanie, « Charte régionale de la citoyenneté active », 2018, consulté sur [https://www.laregion.fr/IMG/pdf/charte\\_citoyennete\\_mars2018bd.pdf](https://www.laregion.fr/IMG/pdf/charte_citoyennete_mars2018bd.pdf)

stratégique globale à l'échelle d'un territoire donné. Ainsi, à travers ce dispositif, les outils de consultation, concertation et de co-élaboration de politiques publiques y sont recensés. La mise en place du conseil de développement est une obligation législative. En revanche, son organisation relève de la libre organisation des territoires.

Au sein de la CINOR (Communauté Intercommunale du Nord de La Réunion) par exemple, un CLD avait été mis en place à deux reprises pour être conforme et en cohérence avec la législation et face au besoin de concertation avec les habitants en vue des projets de mobilité en cours. Toutefois, il n'a pas fonctionné, ni perduré pour les raisons suivantes :

- manque de représentativité des membres institutionnels choisis par la communauté d'agglomération,
- manque de représentation de la société civile de deux communes après la procédure de désignation par les communes membres ou encore,
- composition inégale entre les personnes désignées par la majorité et celles désignées par l'opposition.

Un dernier Conseil de Développement a pris naissance en outre-mer récemment, celui de Mayotte.

### *Bulle Info : le premier Conseil de Développement de Mayotte*

Le territoire de Mayotte a installé le 17 janvier 2020 son premier Conseil de Développement des communes du Sud à Brandelé, suite à l'article 88 de la loi NOTRe (Loi portant Nouvelle Organisation territoriale de la République) du 7 août 2015. Composé de 20 citoyens bénévoles issus de la société civile sélectionnés suite à un appel à candidature, ce conseil est une instance de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales. Les Conseils de Développement engagent leurs travaux sur saisine de la collectivité territoriale ou par auto-saisine.

Le CESER préconise l'installation des Conseils de Développement dans tous les EPCI. Ceux-ci devront s'assurer dans la composition du Conseil d'une juste représentation entre les citoyens et les catégories socio-professionnelles. Cette préconisation qui favorise la participation citoyenne prend tout son sens dans une période de configuration de projets structurants et d'envergure du territoire. En exemple, nous pouvons citer le projet TAO (**Tramway Aéroport entrée Ouest**), nouveau moyen et mode de déplacement urbain projeté par la CINOR dans le cadre de la révision de son Plan de Déplacement Urbain. Avec l'accord de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) instance saisie pour tout projet dont le coût est supérieur ou égal à 300 millions d'euros, ce projet a fait l'objet d'une large consultation. Le choix d'une caravane itinérante dans laquelle les citoyens pouvaient visualiser le projet en 3 D et rencontrer les chefs de projet a permis de consulter plus de 50 000 personnes en dix semaines.

Par ailleurs, si la consultation du projet TAO avait pour ambition d'une part, d'être une consultation moderne avec l'utilisation d'outils digitaux sophistiqués et d'autre part, de toucher toutes les catégories socio-professionnelles et catégories d'âges avec une participation inclusive et innovante, elle reste perfectible. L'absence de débat dans la caravane et le manque de valorisation optimale des avis exprimés n'ont pas permis l'instauration d'un vrai dialogue entre les citoyens et la collectivité sur ce projet. La CNDP a par ailleurs noté dans sa synthèse qu'il aurait été utile de prévoir des mini-débats à l'issue du passage dans la caravane.

En revanche, les maîtres d'ouvrages du projet **NEO (Nouvelle Entrée Ouest)** composés du Conseil régional, de la CINOR et de la mairie de Saint-Denis ont saisi la Commission Nationale du Débat Public. Celle-ci a opté pour l'**organisation d'un débat public** dont la première étape a été l'organisation d'une **conférence citoyenne** en février 2020 ayant pour objectif de fixer les modalités de la future consultation citoyenne. A la suite de la **concertation**, la CNDP élabore un bilan sans émettre de jugement ni d'avis sur le projet mais en mentionnant uniquement les **arguments objectifs des citoyens**, les **recommandations** et les **résultats** de la concertation avant le lancement des travaux. La consultation de la CNDP diffère de l'enquête publique. En effet, dans le cadre de la concertation CNDP, le maître d'ouvrage peut décider de l'arrêt du projet et le citoyen est associé à la **co-élaboration du projet** jusqu'à l'enquête publique.

Par ailleurs, la CNDP est consciente qu'à La Réunion, une fracture du numérique persiste mais il souligne l'importance des outils numériques dans la consultation des citoyens. **Une garantie post-concertation est assurée par la CNDP qui veille à la continuité du dialogue entre le maître d'ouvrage et les participants. Les membres du CESER et la CNDP notent l'importance de prendre en compte l'avis des citoyens afin de permettre une acculturation progressive de la culture de la concertation.**

En outre, la loi "Engagement et Proximité" du 27 décembre 2019, prévoit qu'après chaque élection locale et toute opération de fusion ou de partage de communauté (procédure créée par cette loi), la présidente ou le président de l'intercommunalité organise un débat sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un pacte de gouvernance entre l'intercommunalité et ses communes mais sans obligation de l'adopter. Ce débat peut aussi porter sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'intercommunalité. Cette disposition législative inscrit l'EPCI dans une logique de consultation/concertation des citoyens à ses travaux et de reconnaissance des maires au sein de ses organes de gouvernance pour améliorer ses relations avec ces derniers et pour rééquilibrer le rôle des maires au sein de l'établissement intercommunal.

Par ailleurs, les transferts obligatoires des compétences "eau et assainissement" prévus par la loi NOTRe du 7 août 2015 et du transfert possible des autorisations d'urbanisme prévu par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 par les communes aux EPCI, donnent aux citoyens, par le biais des CLD l'opportunité de débattre de ces sujets.

### 3-2 Au niveau communal

**Le conseil de quartier**, prescrite par la loi pour les communes de plus de 80 000 habitants<sup>12</sup>, est une **structure associant les habitants d'une ville à la gestion municipale. Ce dispositif dispose d'une large palette d'actions permettant simultanément la consultation, la concertation, et/ou la co-élaboration.** En effet, si le conseil de quartier peut être saisi par le maire pour se prononcer sur une problématique précise, il peut aussi se doter de compétences plus larges, comme dans la ville d'Arcueil, qui reconnaît aux assemblées de quartiers le droit de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour du conseil municipal. Dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris<sup>13</sup>, le conseil de quartier a par exemple initié et co-élaboré avec la mairie à un projet de compost.

Le conseil de quartier est composé d'élus, de citoyens habitant dans le quartier concerné, d'associations, de personnalités qualifiées représentant des acteurs sociaux, économiques et institutionnels.

A La Réunion, ces conseils de quartiers sont des dispositifs qui pourraient représenter un fort potentiel pour fédérer la société réunionnaise et faire émerger un pacte de gouvernance partagée.

**A ce titre, il serait souhaitable, comme le prévoit la loi, que la création de ces conseils de proximité soit généralisée sur l'ensemble du territoire afin de stimuler l'innovation citoyenne.**

A côté du conseil de quartier, **le conseil citoyen, obligatoire** dans le cadre des quartiers villes prioritaires (QVP), est la deuxième instance de démocratie participative au niveau communal. Cette instance a l'obligation de **favoriser la co-construction** des politiques publiques entre les citoyens engagés dans l'instance et les administratifs et élus de la ville. En d'autres termes, les conseils citoyens co-élaborent avec les élus et les administratifs de la mairie la définition de tout projet en faveur de leur quartier.

Dans le cadre de l'analyse des conseils citoyens, le CESER a auditionné ceux de la ville du Port, de la Mairie de Saint-Denis pour le projet PRUNEL (projet de réhabilitation dans un quartier prioritaire) ainsi que le Centre de Ressources de la Cohésion Sociale et Urbaine de La Réunion (CR-CSUR) qui a réalisé en 2019 un panorama des 35 Conseils citoyens existants sur La Réunion.

<sup>12</sup> LOI n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

<sup>13</sup> Mairie de Paris, « Les conseils de quartier en action », 2017, consulté sur <https://www.paris.fr/pages/les-conseils-de-quartier-en-actions-5041/>

Cette analyse fait ressortir trois points positifs des Conseils citoyens méritants d'être soulignés :

- **une co-construction de projets entre la ville et le conseil citoyen du territoire concerné.** A titre d'exemple, le conseil citoyen de la ville du Port a élaboré conjointement avec les services de la mairie une charte de la participation citoyenne et a été associé au comité de pilotage du contrat de ville. Il a également participé à la définition du 3ème PLH (Programme Local de l'Habitat) de la Communauté de communes (le Territoire de la Côte Ouest) et aux programmes de renouvellement urbain. De même, dans le cadre du Projet de Renouvellement Urbain Nord Est Littoral (PRUNEL), le conseil citoyen PRUNEL a participé à l'ensemble des ateliers thématiques en lien avec le projet et a été associé au comité de pilotage. Les avis et idées de ces conseils citoyens ont été prises en compte dans le cadre de la définition des projets respectifs.
- **une formation à destination des citoyens impliqués dans cette instance.** En effet, afin de bien comprendre les sujets abordés, les participants du projet PRUNEL ont reçu des séances de formation dédiées à la compréhension des sujets traités et des thèmes abordés au sein des Conseils (fonctionnement des institutions, renouvellement urbain) et l'on peut assister à une augmentation des compétences.
- **une meilleure implication des citoyens lorsque les projets sont financés par le conseil citoyen.** A titre d'exemple, le conseil citoyen de la ville du Port finance des projets qui répondent aux attentes des citoyens grâce au budget qu'il détient. Cette implication des citoyens produit un effet d'entraînement ou un effet boule de neige à cercle vertueux sur le territoire et a permis à l'échelle de la commune, une **implication citoyenne** aux travers d'actions relevant de l'économie sociale et solidaire et portées notamment par des associations portoises (récupération de déchets, actions pour apprendre aux habitants des quartiers des petits travaux de la vie de tous les jours, formation en informatique,...). D'autres actions de la ville dans le cadre de ce contrat pour favoriser l'implication des citoyens dans la vie publique y sont menées comme la réalisation de jardins partagés dont l'objectif est la préservation de la biodiversité de la ville.

Toutefois, l'analyse des auditions et l'étude menée par le CRCSUR sur les conseils citoyens en 2019 ont accentué les **besoins** suivants :

- de formation au sein de l'ensemble des conseils citoyens présents sur le territoire,
- d'évaluation des conseils après quatre années d'existence et conformément à la loi sur les contrats de ville : cette évaluation doit permettre de faire ressortir les effets positifs à poursuivre, les effets négatifs à reconsidérer et les besoins ou manquements de ces conseils à pallier.
- de reconnaissance et de considération de certaines communautés stigmatisées dans les quartiers villes prioritaires : un renforcement d'accompagnement de ces communautés est à déployer.
- d'évaluer les modalités de participation des citoyens (le tirage au sort) : cette évaluation permettrait concrètement de vérifier les avantages et les inconvénients de cette modalité et de préconiser la ligne conductrice à privilégier.
- de disposer d'accompagnement renforcé, de financements et de locaux pour un meilleur fonctionnement : ces financements permettront à ces instances de mener d'autres actions supplémentaires et par la même occasion de s'émanciper davantage.
- de communication pour faire connaître les conseils citoyens dans les villes.
- de valorisation du bénévolat et de reconnaissance du droit au bénévolat afin notamment d'augmenter la participation des habitants et leur concernement.
- d'une meilleure prise en compte de la parole des citoyens qui figure dans l'esprit de la loi.

Par ailleurs, l'analyse a également fait valoir l'existence d'un rapport de force au sein de certains conseils citoyens entre les habitants et les élus et un manque de représentativité au sein de cette instance.

Ainsi au terme de ces auditions, le CESER partage avec le CR-CSUR les besoins relevés au sein des conseils citoyens. En effet, d'une part, pour permettre aux citoyens de s'épanouir pleinement au sein de ces instances, le CESER encourage vivement les administrations à déployer des moyens financiers, humains, matériels et en formation suffisants à destination de celles-ci. D'autre part, le CESER estime urgent l'évaluation de ces instances pour mesurer l'efficacité de celles-ci.

S'agissant des niveaux de participation des citoyens, le CESER note un début de volonté de co-élaboration de la part des administrations et il est bien conscient qu'une co-élaboration aboutie nécessite en premier lieu de prendre conscience et de s'exercer sur les premiers niveaux de participation citoyenne, que sont la consultation et la concertation.

**Accorder une place trop importante à la technocratie en délaissant la démocratie participative, c'est courir le risque de tourner le dos à ce qui représente le fondement même de la citoyenneté. Ainsi, face à l'incompréhension de certains citoyens concernant l'imbrication et le rôle de différentes instances publiques, il sera précieux de renforcer la démocratie de proximité, qui permet aux habitants d'un territoire déterminé à agir de manière directe sur les enjeux du quotidien et de générer une dynamique positive de solidarité citoyenne.**

Aussi, pour se donner les moyens de faire émerger un Territoire à Citoyenneté Positive sur le territoire réunionnais en y intégrant **une gouvernance partagée, il est nécessaire de dynamiser et de multiplier les différents dispositifs de participation citoyenne existants, ou à créer, afin de renforcer le pouvoir d'agir des citoyens.**

**La question des modalités opérationnelles des instances participatives devra être traitée afin de poser les bases d'une feuille de route sociétale pour un territoire animé par la citoyenneté positive.**

Par ailleurs, face à la multiplicité des dispositifs déjà existants, il est important de souligner le besoin de mise en cohérence, ainsi que de pilotage global et transversal, pour faire participer les citoyens à la prise de décision publique de manière efficace et pérenne. Pour y parvenir, un travail d'harmonisation sera nécessaire, afin de faire émerger une vision claire et consensuelle de la notion de **gouvernance partagée. Il s'agit de faire émerger un système participatif qui accorde une place de premier plan à l'échelle locale.** En 2002, le candidat à la présidentielle Jacques Chirac prononçait ces mots : « *La démocratie prend naissance dans des communautés d'hommes et de femmes liés par des conditions de vie et d'activité communes, soudés par l'attachement à un même terroir, à une même ville, à un même quartier, et réunis par des problèmes à résoudre ensemble, en dépassant les contradictions entre les intérêts particuliers* ».

## B) Ce dont la société civile est porteuse

Ce renforcement est un croisement du rôle de l'éducation et celui des corps intermédiaires dans la démocratie.

### 1 Les initiatives inspirantes des organisations professionnelles

**Les syndicats, fédérations professionnelles font parties intégrantes des corps intermédiaires, tout comme les associations et les Conseils consultatifs comme le CESER. Chaque corps intermédiaire se regroupe autour d'objectifs, de valeurs et d'intérêts, au service du bien commun.** Les corps intermédiaires, organisés démocratiquement, sont des interlocuteurs des élus de la République. Ils peuvent influencer sur la décision politique.

Les syndicats, par exemple, participent au dialogue social ainsi qu'aux négociations avec l'État et contribuent à la définition d'un projet de société. Ils font partie de la nécessaire pluralité des modes d'expression démocratiques. En outre, ils proposent une autre temporalité de la mobilisation collective, avec des temps de réflexion, de débats, de rencontres. **Ils constituent aussi des communautés, du lien social de proximité, des solidarités.**

Les corps intermédiaires participent ainsi à la mobilisation de l'intelligence collective et au bon fonctionnement des dispositifs de participation citoyenne mis en action par les pouvoirs publics et permettant l'émergence d'un Territoire à Citoyenneté Positive à La Réunion. Sans des corps intermédiaires pour faciliter la prise de parole du plus grand nombre, seules les personnes les plus à l'aise pour s'exprimer, souvent en raison de leur niveau de formation, le feraient. Les autres, par défaut de dispositifs adaptés, bien que parfois consultés ressentent la frustration de ne pas être véritablement entendus. D'où l'importance de déployer sur le territoire davantage d'espaces de dialogue qui favorisent la compréhension mutuelle entre tous, citoyens, élus et représentants de l'Etat.



Ainsi, aux cotés des dispositifs de participation citoyenne, l'éducation, le milieu associatif et les autres corps intermédiaires sont des éléments clés dont la synchronie est essentielle pour assurer la démocratie permanente au sein d'un Territoire à Citoyenneté Positive.

**TERRITOIRE À CITOYENNETÉ POSITIVE :  
UN CONTINUUM DE LA DÉMOCRATIE ET DE L'ENGAGEMENT CITOYEN**

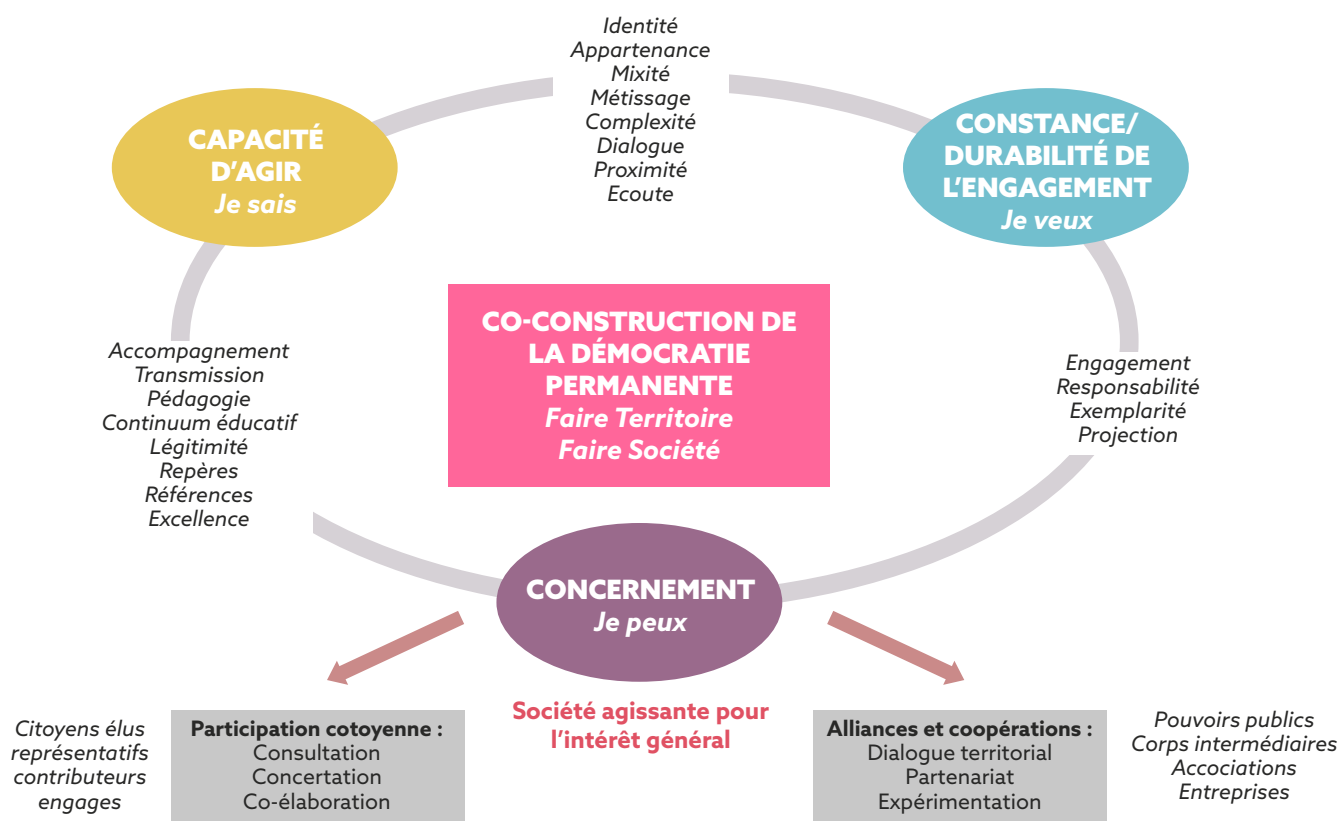


Figure 10 : Un continuum de la démocratie et de l'engagement citoyen

**2 Les initiatives inspirantes du milieu associatif**

Face aux besoins de lieux de socialisation et d'actions collectives, le fait associatif demeure la principale réponse à la demande de citoyens se sentant de plus en plus isolés socialement et territorialement. Aussi, le mouvement associatif constitue une force vitale pour le territoire. Il permet de recréer ou de maintenir des liens sociaux, et un tissu de résilience dont notre société bénéficie. D'ailleurs, la loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017 contient plusieurs mesures (congrès associatifs, service civique) destinées à faciliter l'engagement des citoyens et notamment des jeunes et des salariés dans les associations.

Dans cette perspective, **Le Territoire à Citoyenneté Positive est bien un projet de cohésion territoriale qui vise à inclure les acteurs même les plus à la marge des institutions publiques.** Comme le montre l'exemple de « La Raffinerie » à Savanna<sup>14</sup>, le milieu associatif est capable de générer des dynamiques de solidarité citoyenne et d'innovation communautaire qui touchent précisément ces populations vulnérables. Pour les citoyens les plus éloignés des processus de décision, l'engagement associatif représente ainsi une passerelle vers les instances de décision publiques.

De plus, selon l'organisation Le Rameau<sup>15</sup>, le milieu associatif est un véritable moteur de l'innovation sociétale, capable d'apporter des réponses au plus près du terrain en expérimentant pragmatiquement des solutions et en les faisant évoluer en fonction de la réalité territoriale. Le droit et l'encouragement à l'expérimentation sociétale est un aspect fondamental d'un Territoire à Citoyenneté Positive, contribuant à faire émerger une dynamique générale de « concernement » collectif. Par exemple, dans le cadre du « Plan climat en action 2018 » du ministère de la transition écologique et solidaire, une enveloppe de 3 millions d'euros avait été mise à disposition pour financer des projets citoyens permettant de lutter contre le réchauffement climatique. Deux projets réunionnais avaient été retenus lors de cette édition.

Les associations, par ce rôle crucial qu'elles remplissent, sont des partenaires privilégiés des institutions. Ainsi dans le cadre de la mise en place des Conseils citoyens dans les quartiers prioritaires, des associations sont nées ou se sont développées pour aider les collectivités locales à remplir leur mission et à favoriser l'implication des citoyens. Par exemple, l'association Junior Business 4 à Saint-Denis mène des actions auprès des Conseils citoyens de la ville dans le cadre d'un contrat conclu avec la Mairie. Cette association a travaillé avec les conseils citoyens sur l'élaboration de leur règlement intérieur, leur structuration et elle les accompagne de manière permanente dans les domaines de la formation, de la communication et de l'éducation. Les **formations** dispensées concernent entre autre le fonctionnement des institutions pour mieux comprendre et être force de proposition. Toutes ces missions élèvent le **sens du concernement et de l'appropriation** de la population ainsi que le **pouvoir d'agir** des personnes issues des quartiers prioritaires car grâce aux séances de formation, celles-ci acquièrent un savoir et la capacité d'argumenter et de participer. Cependant l'association ayant constaté un recul de la participation des citoyens au sein de ces instances, elle a conclu un **partenariat** avec les "services civiques" de la mairie pour remobiliser les personnes à venir aux ateliers. Par ailleurs, l'association et le CR-CSUR trouvent dans les **formations de longue durée**, de type formation tout au long de la vie, une opportunité pour les citoyens de s'émanciper et d'augmenter leur participation dans les instances par la suite. Afin de mieux accompagner ces instances et les personnes issues des quartiers prioritaires, ils souhaitent qu'un changement de culture s'opère et émerge permettant de dépasser le volet consultatif pour **co-élaborer et co-construire les politiques publiques.**

Le CESER est bien conscient que pour développer des moyens au sein des quartiers prioritaires, les institutions doivent se saisir de cette responsabilité. En réponse à ce constat, la circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en oeuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat mentionne la volonté du gouvernement de réaffirmer le rôle de l'Etat en matière de politique de la ville en poursuivant deux objectifs : celui de mieux exercer et renforcer les missions et services et celui de rendre le service public au plus près des usagers.

Dans cette même optique, le CESER avait préconisé dans la fiche action 16 de la contribution « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire, Faire société » de mars 2019, de mettre davantage en oeuvre la Charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités et les associations réunionnaises signée le 21 décembre 2017. En ce sens, le présent rapport cherche à encourager la création de programmes de sensibilisation autour de la co-construction auprès des communes, afin d'encourager les municipalités à prendre conscience du réseau associatif qu'elles abritent pour être en mesure de faire émerger des partenariats efficaces et adaptés aux enjeux locaux.

**En effet, le milieu associatif est un vivier d'innovations pour inspirer l'action publique.** A La Réunion, le secteur associatif couvre tous les domaines (inclusion, éducation, culture, développement territorial, vieillesse...). L'Association Réunionnaise d'Education Populaire<sup>16</sup>, la Fondation Père Favron, la Fédération départementale des familles rurales, la

<sup>14</sup>Info Chrétienne, « Bâtir les villes heureuses : l'exemple de la démocratie participative à la Réunion »,

consulté sur <https://www.infochretienne.com/batir-des-villes-heureuses-lexemple-de-la-democratie-participative-a-la-reunion/>

<sup>15</sup>Le Rameau, « Construire ensemble, l'engagement territorial des entreprises », consulté sur [http://www.lerameau.fr/wp-content/uploads/2018/10/Guide\\_MEDEF\\_Construire\\_Ensemble\\_Engagement\\_Territorial\\_Entreprises\\_10\\_2018\\_BAD.pdf](http://www.lerameau.fr/wp-content/uploads/2018/10/Guide_MEDEF_Construire_Ensemble_Engagement_Territorial_Entreprises_10_2018_BAD.pdf)

<sup>16</sup>CNAJEP, « CRAJEP Réunion » consulté sur <http://www.cnajep.asso.fr/crajep/crajep-reunion/>

Maison des jeunes et de la culture du Tampon, sont autant d'associations qui pourraient s'inscrire davantage dans une démarche de co-construction et appuyer les pouvoirs publics pour sensibiliser et éduquer à la participation citoyenne dans le cadre de ce que l'on appelle l'éducation non formelle et informelle. Intégrer les associations dans la décision publique émerge clairement à la notion de gouvernance partagée, d'autant plus que le secteur associatif à La Réunion est souvent orienté vers des problématiques de territoire très précises, qui sont traitées en prenant en compte le savoir « d'usage » des acteurs locaux.

Par ailleurs, les associations se veulent, toujours dans un but d'engagement, de plus en plus multidimensionnelles dans le sens où elles ne s'adressent plus seulement à un public ciblé mais à toutes catégories de personnes. A titre d'exemple, l'association Pti Colibri, auditionnée par le CESER, a étendu sa démarche d'action au fil du temps auprès des catégories de personnes par âge notamment et a su attirer le public des jeunes adolescents par la mise en place d'un atelier leur étant dédié et intitulé **“Comment devenir citoyen de ma République ?”** leur délivrant ainsi des connaissances sur les **droits et devoirs des citoyens** ainsi que sur les institutions. Il est à noter que les jeunes affichent un taux élevé d'engagement associatif sur le territoire. En effet, 45% des jeunes donnent bénévolement du temps au sein d'une association ou d'une autre organisation (Baromètre, Injep, 2017).

Aussi, dans la même configuration de co-construction territoriale, **il est nécessaire de faire émerger des partenariats particulièrement profonds entre les associations et le milieu scolaire formel à l'échelle des communes, offrant un élément de réponse simultanée aux enjeux du Territoire de Défi éducatif et du Territoire à Citoyenneté Positive. En effet, la reconnaissance des associations oeuvrant dans la sphère éducative (l'aide aux devoirs, ... par le milieu institutionnel qu'est l'école pourrait renforcer la capacité d'agir des citoyens.**

**De plus, un partenariat entre les associations oeuvrant pour les jeunes et le milieu institutionnel pourraient favoriser l'expression des jeunes et la prise en compte de la parole de ces derniers dans les politiques publiques,** comme l'illustre l'exemple de l'association CRAJEP (Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire) auditionnée par le CESER. En effet, cette association regroupant plusieurs associations du territoire a participé au Festival européen Provox en janvier 2020 et a discuté sur des thématiques telles que “créer des opportunités pour les jeunes rurales”, “emploi de qualité pour tous” et “travail jeunesse de qualité pour tous”. Cette participation débouchera sur des propositions et des résolutions, à l'instar de la « Garantie jeunes », qui est un accompagnement pour trouver un emploi et qui a été instaurée à la suite de certains débats des années précédentes. L'association souligne la prise en compte de la parole des jeunes lors des débats sur les thématiques. À travers ces échanges, l'Europe a la volonté de **structurer le dialogue** avec les jeunes. La thématique de « la participation politique des jeunes » proposée quelques années auparavant et pour laquelle 40 000 jeunes ont participé à une consultation donnant lieu à 16 propositions, avait abouti à une résolution de l'Union Européenne incitant les Etats-membres à mettre en place des stratégies pour assurer la participation politique des jeunes. Au niveau national, la résolution figure au sein de l'article 54 de la loi « Égalité et Citoyenneté ».

Cette fois, sur la thématique des zones rurales, des similitudes de diagnostic et de proposition ont été développées par les jeunes issus de régions spatialement divers. En matière d'emploi, des spécificités régionales ont été prises en compte. L'association CRAJEP a cependant partagé avec les membres du CESER la difficulté d'intégrer des jeunes dans les associations. En effet, les associations intergénérationnelles ont du mal à réunir et à mobiliser les jeunes au moment des réunions ou des activités de l'association. Pour pallier ce problème, l'association souhaite qu'un **pôle d'appui** au développement des associations (soutien technique, local,), à l'instar des souhaits d'autres associations auditionnées par le CESER, soit institué sur le territoire afin de mieux recevoir les jeunes. Par ailleurs, l'association souhaite que des espaces pour l'éducation populaire soient créés afin de favoriser l'autonomie, l'expression, l'émancipation des jeunes et le développement de leurs esprits critiques.

En outre, il est à noter que les récentes dispositions réglementaires montrent la volonté de l'Etat de recentrer les missions Sport, Jeunesse et Vie associative et de les rapprocher de l'Éducation nationale, ce qui devrait favoriser la prise en compte de la parole des jeunes et l'engagement de ces derniers dans la vie associative.

### 3) Les initiatives citoyennes observées à travers la crise covid-19

La pandémie du Covid 19 a nécessité une reorganisation sur le plan sanitaire et a également débouché sur des initiatives citoyennes solidaires notamment par de l'entraide auprès des plus vulnérables. Ces initiatives individuelles et/ou collectives (de la part des institutions, entreprises ou des associations,...) ont été observées sur l'ensemble des territoires : dons de masques aux personnels soignants (Conseil régional de La Réunion); dons de paniers fruits/légumes aux personnes vulnérables permettant aux agriculteurs par la même occasion d'écouler leurs stocks (Conseil départemental de La Réunion); reconversion des activités de quelques entreprises dans la production de gels hydroalcooliques à destination des hôpitaux pour favoriser l'élimination des bactéries et virus; reconversion de certaines entreprises dans la fabrication de masques; dons de produits invendus des boulangeries à des personnes âgées; dons de plats préparés aux personnels soignants des hôpitaux; intensification de l'aide des auxiliaires de vie auprès des personnes âgées et/ou vulnérables; augmentation du portage de repas à ces derniers; mesures de désinfection au sein des établissements d'hébergement,.... Citons l'exemple, dans la ville du Port, d'un comité de chômeurs qui a participé à l'entraide des personnes identifiées les plus fragiles (personnes âgées et/ou vulnérables et/ou sans domiciles fixes).

A ces **initiatives citoyennes**, s'ajoute le comportement du citoyen respectueux des gestes barrières dans ses déplacements nécessaires (supermarchés, Banques, Poste,...) qui démontre la capacité à faire preuve de **civisme** et à **être attentif à autrui**.

Ces nombreuses initiatives citoyennes ont démontré que celles-ci pouvaient se réaliser sans nécessairement l'intervention des pouvoirs publics, c'est l'objet même d'un Territoire à Citoyenneté Positive. Le CESER souligne une vraie prise de **conscience des citoyens** durant le confinement pour trouver ou retrouver le **pouvoir personnel et social d'agir** dans le but d'infléchir les destinées collectives. Toutefois, cette prise de conscience et les nouvelles manières de vivre ne se feront pas du jour au lendemain dans la période post-confinement.

### 4) Garantir la citoyenneté par l'éducation

Le rapport « Notre manière réunionnaise » soulignait déjà que l'École républicaine a de tout temps construit des programmes dans le but de former des citoyens actifs. A travers l'« **éducation civique** » ou encore l'« **enseignement moral** », l'école permet aux jeunes de se former à la pratique de la citoyenneté, et de prendre conscience des espaces et des dispositifs permettant à chacun de s'investir dans la vie de son territoire. Le CESER estime qu'il s'agirait de renforcer cet apprentissage à la citoyenneté pour co-éduquer et initier les jeunes à la prise de parole, la **co-construction d'idées et la mise en place de dispositifs visant à améliorer le quotidien des Réunionnais, à l'instar de certains diplômes déjà existants**.

Le CESER insiste aussi, et depuis longtemps, sur l'existence d'autres acteurs de l'éducation aux côtés de l'Éducation nationale pour répondre à ces missions (éducation informelle et non formelle) et dont les actions devraient être davantage coordonnées en vue d'une meilleure complémentarité.

Outre l'apprentissage des notions clés de la démocratie et de la participation citoyenne, il est en effet impératif de former les jeunes à l'**engagement citoyen et au civisme**, les deux étant nécessaires à l'émergence d'un **Territoire à Citoyenneté Positive**. Ce dernier, rappelons-le, vise à offrir à toutes et tous la possibilité de vivre en société en harmonie, dans le respect des valeurs et des règles communément admises et cohérentes avec la tradition réunionnaise.

**Le civisme est un élément indispensable à ce projet.**

**Par ailleurs, c'est tout le système de l'éducation et de la formation professionnelle dans son ensemble qui doit être repensé pour donner de meilleures chances aux jeunes et l'envie de s'engager. Ce sera l'objet du deuxième volet de cet avis, intitulé Territoire à Défi Educatif de le préciser.**

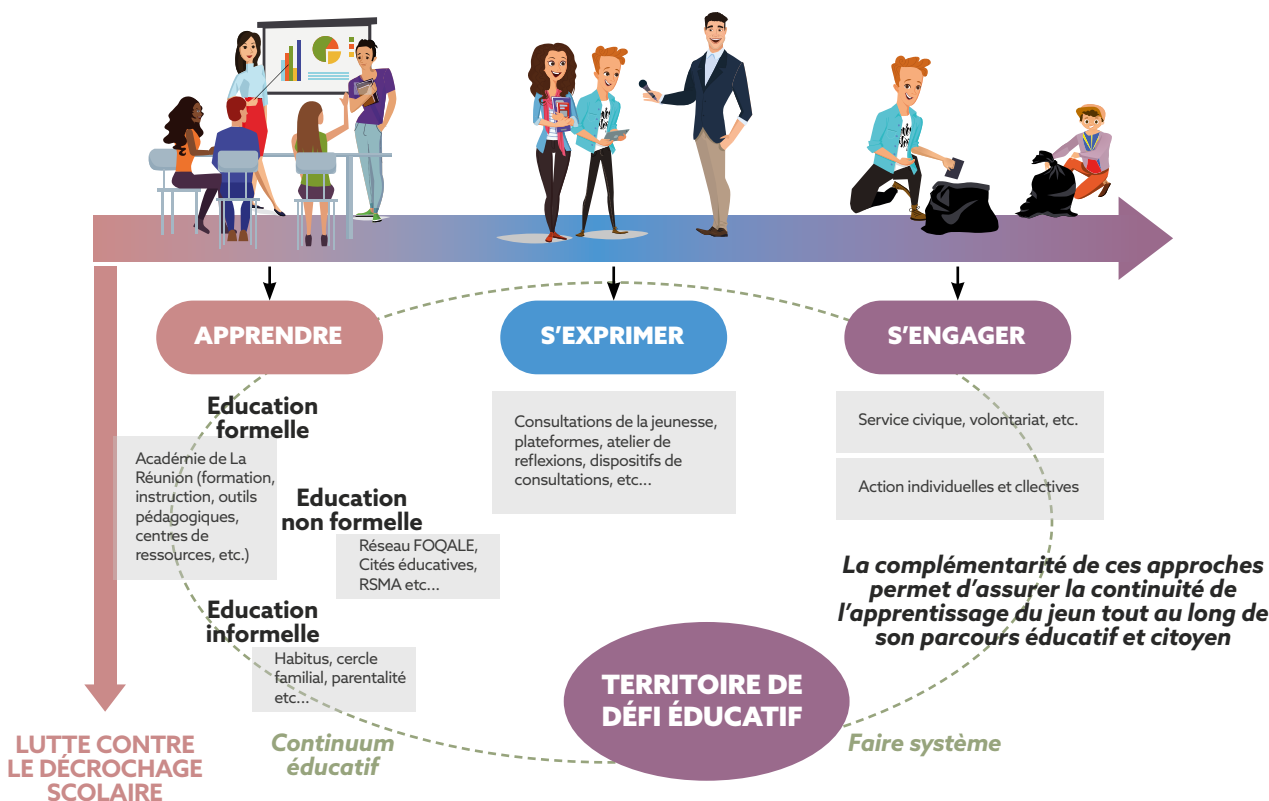


Figure 11 : Le concept de Territoire de Défi Éducatif

## C) Entre opportunité et obstacle

A l'instar du Conseil de l'Europe qui place la « formation à la citoyenneté numérique<sup>17</sup> » au cœur de son action, le **CESER de La Réunion souhaite faire du territoire réunionnais un espace d'expérimentation et d'innovation en matière de démocratie numérique, notamment en promouvant l'utilisation des Civic Tech.** Cette utilisation des outils et technologies permettant d'améliorer le fonctionnement démocratique des sociétés est également favorisée dans le monde de la jeunesse, comme le montre l'exemple du projet "Graines d'Espoir" porté par le réalisateur français Pierre BECCU, auditionné par le CESER. En effet, formés et encadrés par des professionnels, les jeunes s'emparent des caméras et des micros et racontent les initiatives innovantes rencontrées sur leurs territoires, tout en menant des actions de terrain. A la Réunion, le film « FondKer Marmay », actuellement en cours de réalisation, se veut le prolongement du scénario « Graines d'Espoir ». Pendant 3 épisodes, 120 jeunes parleront du monde tel qu'ils le perçoivent, de leur île, des enjeux de l'avenir, de leurs **rêves** et notamment de **leur rôle en tant que citoyen.**

### 1) Outils digitaux

Face à la désaffection à l'égard des partis politiques, à la défiance vis-à-vis des élus et à l'abstentionnisme des jeunes, les outils numériques apparaissent comme un moyen de renouveler la participation citoyenne. **«La démocratie est en train d'être transformée<sup>18</sup> par un rapprochement avec le numérique.** Les collectivités locales et les acteurs de la démocratie s'équipent de plus en plus d'outils digitaux, notamment interactifs pour **co-construire des politiques publiques.**

<sup>17</sup>Conseil de l'Europe, « Digital Citizenship and Digital Citizenship Education », 2016, consulté sur <https://www.coe.int/en/web/digital-citizenship-education/digital-citizenship-and-digital-citizenship-education>

<sup>18</sup>«Le numérique, un outil au service de la participation citoyenne», 2017, consulté sur <https://www.lagazettedescommunes.com/458022/le-numerique-au-service-de-la-participation-citoyenne/>

Avec cette évolution de la démocratie numérique, le centre de gravité se déplace vers le public, plus que vers les représentants élus, affirment les spécialistes.

Parmi les outils numériques mis à disposition des citoyens dans le champ de la démocratie numérique, nous pouvons citer : l'affiche interactive, le mail électronique, les sites Internet,...qui forment la technologie civique ou civic tech dans le but de renforcer le fonctionnement démocratique des sociétés. Ces technologies pourraient permettre d'accroître le pouvoir des citoyens sur la vie politique et démocratique. De fait, par exemple, dans le cadre du projet de loi portant Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), une concertation numérique avait recueilli 2600 contributions sur le territoire national.

Dans la mise en place de la démocratie numérique, les spécialistes s'accordent pour distinguer **quatre phases** depuis le début des années 2000 :

- développement de sites Internet dans le but de partager des informations,
- développement de la politique de communication et du marketing territorial,
- diversification des outils avec des applications mobiles et diversification des ressources (pétitions locales,)
- décloisonnement des pratiques entre les institutionnels et les non-institutionnels, des outils permettant **l'interaction, la visualisation et la transparence également en déplacement avec géolocalisation.**

Aussi, le recours des administrations à des prestataires de la démocratie participative est devenu chose courante (consultant en concertation urbaine, développeur de civic tech...). Certains auteurs expriment l'idée d'un "véritable marché de la démocratie participative".

### *Bulle Info : Le lycée Mémona Hinterman-Afféjee*

Le lycée Nord à St-Denis de La Réunion ouvert depuis le 1er septembre 2017 est devenu le lycée Mémona Hinterman-Afféjee (Réunionnaise, journaliste et reporter de guerre à France 3 pendant 30 ans et ancien membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel) et est orienté vers les métiers de l'audiovisuel et du numérique. Il comprend deux sections : la section internationale britannique et la spécialisation « audiovisuel » avec l'ouverture d'un BTS audiovisuel son et image.

Notons cependant que l'intensification de l'usage d'outils numériques provoquée par la pandémie du covid-19 nous interroge sur :

- **les applications digitales** pour limiter la contamination (traçing),
- l'utilisation plus importante du **télé-travail**,
- l'enseignement et les formations à distance,
- la télé-consultation, ...

Par ailleurs, la crise covid-19 a révélé la nécessité d'être doté d'outils informatiques et numériques pour rompre l'isolement du confinement. Ainsi, dans les établissements d'accueil de personnes âgées, il a fallu toute l'inventivité des personnels pour pallier la rupture des relations des hébergés avec leurs proches, grâce en particulier au numérique (tablettes, whatsapp...). Cependant et ce dernier exemple en est une illustration forte, l'usage du numérique ne peut remplacer tout contact physique, toute proximité humaine par le toucher et la parole en présentiel. Le CESER l'avait déjà relevé dans une récente note « Démocratie numérique: quels possibles pour un renouveau démocratique ? », que le présentiel et la rencontre physique restaient primordiaux pour la démocratie participative. Dans cette étude, le CESER soutient de nouveau cette préconisation ainsi que **le besoin de dialogue entre les citoyens maîtres d'ouvrages et les citoyens usagers.**

Par ailleurs, n'oublions pas la fracture numérique : si 92 % des ménages réunionnais disposent d'un téléphone portable et que 78 % de la population a accès à Internet, environ 40 % des foyers sont tout de même sans ordinateurs (donnée INSEE) ce qui provoque une **fracture numérique et accentue l'illectronisme. Ainsi, le présentiel, la rencontre physique et le dialogue sont fondamentaux en matière de démocratie participative.**

## 2 L'exemplarité de ce qui se fait ailleurs

Il ne s'agit pas de mentionner l'ensemble des dispositifs existants dans d'autres régions mais uniquement ceux dont nous pourrions nous inspirer pour notre territoire réunionnais.

Dans le cadre d'une **démarche de concertation**, les outils de « *town meeting* » et du « *world café* », nés aux Etats-Unis, semblent particulièrement pertinents. Ces deux dispositifs aux modes opératoires très similaires, ont pour objectif de structurer un échange entre de nombreux participants, en combinant discussions en petits groupes et sessions plénières.<sup>19</sup>

Une autre démarche de démocratie participative utilisant la **concertation** nommée « *community organising* » et trouvant ses racines aux Etats-Unis, a pour but de favoriser la mobilisation et l'organisation des citoyens en se basant sur la notion de « communauté ». **L'objectif est ici de créer une solidarité de groupe autour d'intérêts communs, permettant aux citoyens de reprendre confiance dans leur capacité d'agir auprès des pouvoirs publics**<sup>20</sup> A titre d'exemple, on peut citer « l'alliance citoyenne » de la ville de Grenoble<sup>21</sup>, une alliance d'associations locales qui aide les citoyens à se mobiliser pour améliorer leurs conditions de vie. Ce type de dispositif, qui **utilise une méthodologie de concertation pour faire émerger des intérêts communs et les porter auprès des pouvoirs publics**, semble particulièrement adapté à La Réunion, répondant à la fois à la « fracture territoriale » en offrant une perspective de renforcer leurs capacités d'agir pour les territoires les plus vulnérables (notamment dans les « hauts » de l'île, ainsi qu'à la « fracture sociale », en proposant un espace d'échanges pour des citoyens issus de différents milieux socio-économiques.

**La Halle Civique**<sup>22</sup> est un espace dédié à l'ensemble des acteurs de la participation citoyenne et de l'innovation démocratique. A Paris, le projet est porté par un collectif d'associations, d'entreprises et d'entrepreneurs sociaux, avec le soutien de la ville. Sa mission est de renforcer le pouvoir des citoyens et de faire rayonner le concept de gouvernance partagée. De tels espaces existent déjà depuis un certain temps dans d'autres grandes villes comme New York et Madrid, œuvrant pour diffuser une culture de l'innovation citoyenne. La Halle civique permet de répondre aux enjeux multiples de co-construction territoriale en offrant un **espace de dialogue** pour générer des synergies entre tous les acteurs de la démocratie participative : citoyens engagés, ressortissants des milieux associatifs et de l'entreprise, citoyens élus. La mise en commun des moyens de ces divers acteurs (on peut parler de « cluster », et l'utilisation de l'intelligence collective facilitent l'innovation territoriale.

**Le Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC)** est un dispositif de démocratie directe qui permet à des citoyens réunissant un nombre de signature fixé par la législation de saisir la population par référendum sans que soit nécessaire l'accord du Parlement ou du Président de La République. Le mouvement des gilets jaunes souhaitait l'application du RIC en France pour voter une proposition de loi, pour abroger une loi votée, pour modifier la Constitution et pour révoquer un élu. Plusieurs pays occidentaux utilisent ce dispositif. En avril 2019, le Président de La République a annoncé sa décision de ne pas l'instaurer.

**Le Jury citoyen** est aussi un dispositif de **co-construction** entre les citoyens et les élus. En effet, un premier Jury Citoyen **au service de la transition écologique**<sup>23</sup>, réuni par la Région Poitou-Charentes en 2008, composé d'habitants tirés au sort et chargé d'évaluer les actions initiées par la Région depuis 2004 pour lutter contre le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre en est un exemple. Il avait rassemblé 26 personnes représentatives de la diversité territoriale, générationnelle, professionnelle et sociale de la population de la région, de parcours et de points de vue variés. Le jury avait publié son avis et son action avait conduit les élus à revoir la politique des transports de la région.

**L'atelier collaboratif** est un dispositif de **co-élaboration**, qui permet de comprendre les contraintes et les attentes des usagers d'un appareil d'Etat, service ou produit, afin de l'améliorer sur le long terme. Il peut être mis en place par une

<sup>19</sup> Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, « Démocratie participative – Guide des outils pour agir », Février 2015

<sup>20</sup> Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, « Démocratie participative – Guide des outils pour agir », Février 2015

<sup>21</sup> Le Tamis, « Alliance citoyenne de l'agglomération grenobloise », consulté sur <https://www.le-tamis.info/structure/alliance-citoyenne-de-lagglomeration-grenobloise>

<sup>22</sup> <https://hallesciviques.org/>

<sup>23</sup> « Giovanni Allegretti, Presses universitaires de Rennes, La démocratie participative au-delà de la proximité : Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale, 2015

instance publique ou privée, et cherche à effectuer, dans un premier temps, le diagnostic de l'expérience d'un groupe d'usagers d'un même service ou produit. Dans un second temps, le volet de co-élaboration consiste à proposer des améliorations de l'objet visé, en se basant sur l'expérience directe des utilisateurs. **L'atelier collaboratif est donc un dispositif qui rend l'action publique plus transparente, en permettant aux citoyens de participer directement à son amélioration.**

**La Charte de Participation du Public**, initiée par le ministère de la transition écologique et solidaire comme vu précédemment, a été déployée au sein de plusieurs collectivités locales. En effet, certaines ont élaboré leur propre Charte et l'ont adapté sur mesure aux mécanismes de participation de leurs instances ainsi qu'aux enjeux de leur territoire. A titre d'exemple, la région Occitanie a rédigé en Mars 2018 une charte régionale de la citoyenneté active afin d'opérationnaliser le lien entre l'assemblée régionale et les citoyens en matière de conception, d'application et d'évaluation des politiques régionales. Ce texte vise à réguler le dialogue entre les institutions et les citoyens, ainsi qu'à fixer les règles pour les dispositifs de participation citoyenne tels que le budget participatif ou le conseil régional des jeunes.

Enfin, le **budget participatif** est un dispositif de **co-élaboration**, utilisé dans de nombreuses villes de France, qui permet d'intégrer le citoyen au centre de la décision publique. Né à Porto Alegre au Brésil après les élections municipales de 1988, le budget participatif permet aux citoyens de discuter et décider d'un budget public local. Plus précisément, l'attribution d'une partie du budget d'une ville ou d'une municipalité est confiée aux citoyens, ce qui leur permet d'influer directement sur l'orientation des politiques publiques de leur ville. A Grenoble, 800 000 euros avait été mis à disposition des habitants pour réaliser des projets au service de la collectivité, notamment autour des thématiques de la transition écologique et de la solidarité.<sup>24</sup> **Le budget participatif est donc un dispositif de démocratie participative efficace pour encourager les citoyens à devenir des acteurs de changement dans leur ville en s'appropriant des outils de finance locale. Instaurer ce dispositif témoigne de la volonté des municipalités de s'engager dans une démarche d'expérimentation, d'innovation démocratique et de promotion de la démocratie locale.**

### ***Le « Laboratoire Territoires Hautement Citoyens » du réseau Démocratie ouverte***

Pour accompagner une démarche de co-construction territoriale, le « Laboratoire Territoires Hautement Citoyens »<sup>25</sup> fait partie du réseau de Démocratie Ouverte et permet de mener des expérimentations démocratiques. Il vise à tester et développer les outils, méthodes et dispositifs citoyens au sein de territoires partenaires qui souhaitent engager une modernisation de leurs modes de gouvernance en y impliquant largement les habitants. Le laboratoire est également responsable de territorialiser les dispositifs partenaires déjà existants du réseau Démocratie Ouverte. La démarche du laboratoire relève de la notion d'« expérimentation démocratique », composante essentielle d'un Territoire à Citoyenneté Positive. A titre, d'exemple, le village de Saillans<sup>26</sup> a mis en place son laboratoire de démocratie participative.

### ***Le réseau de transition démocratique***

Le réseau de la transition démocratique regroupe les élus et agents des collectivités qui souhaitent échanger et se former aux meilleures pratiques d'innovation citoyenne et d'ouverture démocratique. Les membres du réseau bénéficient d'un accompagnement humain et méthodologique constitué de rencontres, de formations et de temps d'échanges entre élus et agents des différentes collectivités impliquées.

<sup>24</sup>Place Gré'Net, « La Transition écologique et la solidarité grandes gagnantes du budget participatif, 2018, consulté sur <https://www.placegrenet.fr/2018/10/07/la-transition-ecologique-et-la-solidarite-grandes-gagnantes-du-budget-participatif-2018-a-grenoble/210001>

<sup>25</sup>Laboratoire d'innovation démocratique, consulté sur <https://www.labodemocratieouverte.org/methode-labo/>

<sup>26</sup>Laboratoire de démocratie participative consulté sur <http://www.mairiedesaillans26.fr/gouvernance-collegiale-et-participative/>



# Partie 3

# FACILITER LE DEPLOIEMENT DES TROIS MOTEURS DE LA CITOYENNETE

Pour faire vivre la démocratie permanente sur le temps long, le CESER préconise, à l'instar des expériences éprouvées dans d'autres régions (Bretagne, Centre Val de Loire, Nouvelle Aquitaine et Occitanie notamment), de mettre en œuvre un nouveau cadre porté par les collectivités locales, et ainsi faire de La Réunion un Territoire à Citoyenneté Positive.

Ce processus inclut l'évaluation des pratiques existantes à moyen et long terme et la construction de nouvelles initiatives. Cela nécessite des pré-requis qui doivent être définis, expliqués et partagés par tous :

## Une nouvelle gouvernance pour animer la démocratie permanente

Le changement attendu est conditionné par l'adoption par les Collectivités territoriales d'une nouvelle façon de faire vivre la démocratie permanente en leur sein, dans leurs territoires en lien avec les autres collectivités, avec les corps intermédiaires et les citoyens.

A l'exemple de la Région Centre Val de Loire<sup>27</sup>, le CESER propose un schéma de gouvernance applicable à l'ensemble des politiques publiques. Cette démarche pourrait être également proposée aux autres collectivités (communes, département et EPCI) afin de créer une coopérative de la démocratie permanente à l'exemple de ce qui se fait déjà en région Centre Val-De-Loire.

## Une nouvelle ambition pour faire vivre la démocratie permanente

Cette forme de coopérative a pour ambition de faire le lien entre les acteurs de la démocratie représentative, d'agir en cohérence avec les instances de la démocratie participative et d'être complémentaire aux différentes formes de participation citoyenne. Elle serait le centre de la démocratie à La Réunion.

## Des valeurs fortes pour ré-enchanter la démocratie permanente

L'émergence de solutions innovantes, adaptées et partagées pour apporter plus de participation, de concernement et in fine d'engagement dans la décision publique, nécessite de la transparence et de la légitimité. Le Territoire à Citoyenneté Positive offre à tous les citoyens, usagers et élus, l'opportunité d'un vrai partenariat avec les pouvoirs publics en s'appuyant sur des valeurs et des méthodes fortes, qui participent aussi au « ré-enchantement démocratique et citoyen »<sup>28</sup> :

- la confiance
- l'inclusion
- la participation
- la dialectique

## Des indicateurs pour mesurer la démocratie permanente

La création d'indicateurs évaluant le pouvoir d'agir des citoyens, centrés sur les effets vertueux des processus participatifs, permettrait d'apporter un regard nouveau sur les pratiques de démocratie participative. Cette mesure du « pouvoir d'agir » pourrait tenir compte par exemple :

- du nombre de projets portés en partenariat entre les collectivités et des associations
- du nombre de débats sur les politiques publiques
- du nombre de sollicitations ou d'avis émanant de collectifs citoyens pris en compte dans les projets
- du nombre de projets aboutis

L'observation et la mesure de la vie démocratique participative permettraient une mobilisation collective et un investissement dans une innovation démocratique.

<sup>27</sup>CESER Centre Val de Loire « Vers la démocratie permanente », octobre 2017

<sup>28</sup>Fabrique Spinoza, « 10 propositions pour le ré-enchantement démocratique et citoyen », avril 2019



Figure 12 : Echelle d'Arnstein des indicateurs du pouvoir d'agir citoyen

Le CESER propose d'appliquer ces indicateurs du pouvoir d'agir du citoyen aux **six** pistes issues de ses travaux qu'il présente, sous forme de focus d'actions à mettre en oeuvre. Ce sont les **conditions nécessaires à l'ambition d'un Territoire à Citoyenneté Positive**. Dans le schéma suivant, ces six focus sont articulés autour de trois concepts clés de la démocratie permanente : concernement, capacité d'agir, durabilité.

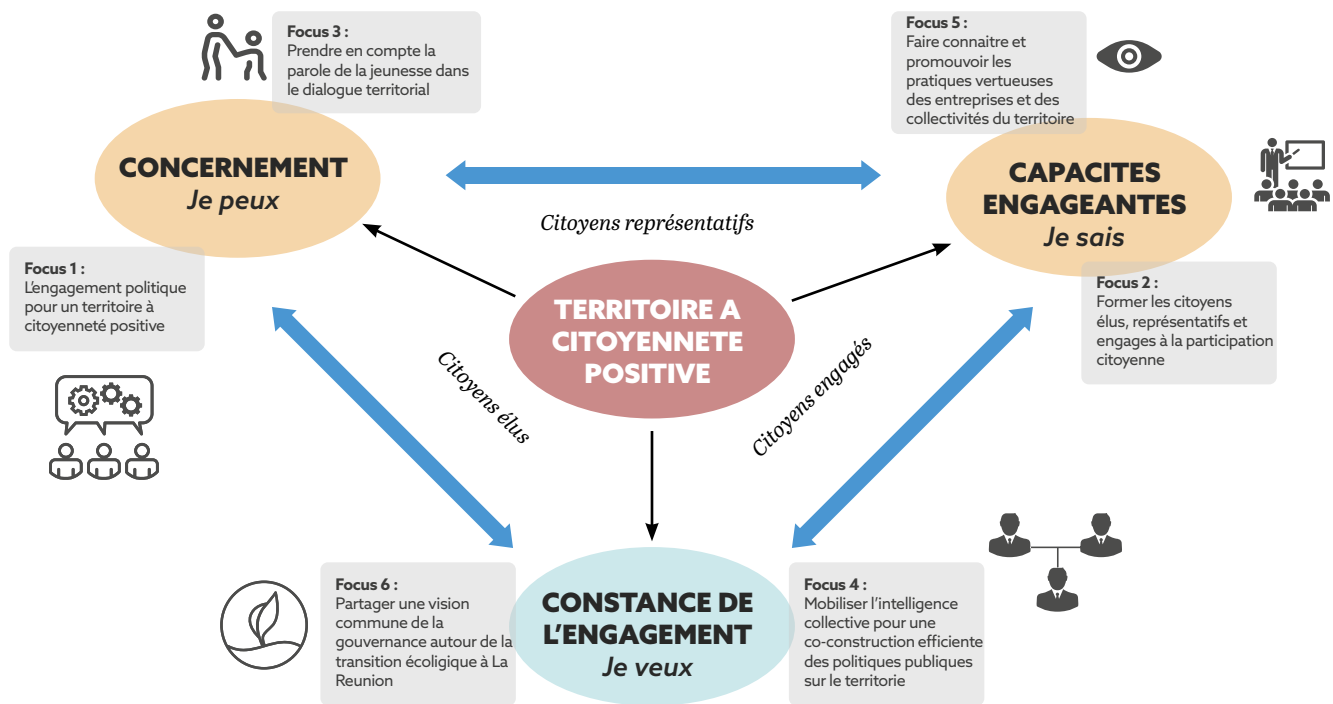


Figure 13 : Les 6 focus proposés par le CESER pour coconstruire un Territoire à Citoyenneté Positive

## A) CONCERNEMENT = PAS SANS MOI

La notion de « concernement » a déjà été décrite dans la première partie. Ajoutons que, en sociologie de l'engagement, l'usage de cette notion éclaire le processus qui conduit des individus et des groupes à franchir le pas de la mobilisation (Brent, 2008). A contrario, dans la littérature, les auteurs ont décrit le non-concernement, comme une notion oscillant entre un sentiment de méconnaissance des droits sociaux et de désintérêt porté à un champ.

### FOCUS 1 : ENGAGER UNE POLITIQUE POUR UN TERRITOIRE A CITOYENNETE POSITIVE

La démarche relative à la construction d'un Territoire à Citoyenneté Positive implique un engagement total des élus et des institutions. Face au désintérêt et à la désillusion de nombreux citoyens à l'égard de l'exercice démocratique (témoin les taux d'abstention croissants), le CESER propose dix actions concrètes pour encourager l'engagement des pouvoirs publics en matière de participation citoyenne et de gouvernance partagée.

### FOCUS 2 : INTEGRER LA PAROLE DE LA JEUNESSE DANS LE DIALOGUE TERRITORIAL

Le projet d'un Territoire à Citoyenneté Positive repose sur un renouvellement permanent de la démocratie et ne peut à cet égard se concevoir sans la jeunesse. Il est alors essentiel de donner les moyens aux nouvelles générations de s'emparer des espaces et des dispositifs de gouvernance partagée pour assurer cette continuité. Le CESER Bourgogne-Franche-Comté, dans son rapport « *Jeunes et politiques publiques OSONS ENSEMBLE ! Pour un dialogue structuré en Bourgogne-Franche-Comté*<sup>29</sup> », fait référence à la Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale. Cette Charte stipule que « la participation et la citoyenneté active reviennent à avoir le droit, les moyens, l'espace et l'opportunité - et, quand cela est nécessaire, le soutien - de participer aux décisions et de les influencer, et de s'engager dans l'action et dans des activités afin de contribuer à l'établissement d'une société meilleure ».

<sup>29</sup>CESER Bourgogne Franche-Comté, « *jeunes et politiques publiques, Osons ensemble ! Pour un dialogue structuré en Bourgogne-Franche-Comté* », 2019, consulté sur <http://www.ceser.bourgognefranchecomte.fr/?id=14>

## Actions du Focus 1 "Engager une politique pour un Territoire à Citoyenneté Positive" :

	Politique publique	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
1	Politique régionale	Rédiger une charte de la participation	La charte de la concertation est un document qui engage la collectivité et la guide dans sa démarche de concertation. Elle présente les ambitions de la collectivité en matière de concertation ainsi que le dispositif associé. Elle précise également les principes que la collectivité s'engage à respecter tout au long du processus de concertation.	Collectivités territoriales	Rédiger en amont de la CTAP une « charte de la concertation régionale ». L'objectif est de généraliser la concertation dans tous les processus de décision publique, et de formaliser son cadre et ses principes.	Sous 6 mois
2	Politique régionale	Convoquer la CTAP, espace clé de concertation et de co-construction de l'action publique	Les Conférences Territoriales de l'Action publique (CTAP) sont des instances créées par la loi Maptam (loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014, qui doivent être le lieu de la concertation entre les différents niveaux de collectivités territoriales pour favoriser un exercice concerté des compétences. Chaque région est censée convoquer la CTAP une fois par an. Lors de la précédente contribution « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire, Faire société », le CESER avait émis le souhait que le Conseil régional fasse de la CTAP un lieu stratégique pour la co-construction de l'action publique.	Conseil régional	Si la fiche action 14 du rapport appelait à convoquer la CTAP, cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.  En amont de la conférence, il sera important d'ouvrir la participation à des représentants d'associations, des membres de la société civile et des jeunes pour être cohérent avec la notion de gouvernance partagée au cœur du projet TCP.	Sous 6 mois
3	Politique régionale	Mettre en place un suivi de la crise COVID-19 au niveau de la CTAP	Ce suivi en CTAP permettrait une transversalité du sujet covid-19 et ses interactions avec les domaines sociaux, sanitaires et économiques ainsi qu'une meilleure résilience du territoire.	Conseil régional	Recenser les aspects sociaux, économiques et sanitaires ressortants de la crise	6 mois
4	Ensemble des politiques publiques	Réaliser un indice de positivité au sein des collectivités territoriales	L'économie positive correspond à un modèle intégrant les enjeux des générations de demain, c'est-à-dire la protection et l'amélioration de l'avenir de l'environnement naturel et social. Elle ne se réduit pas à l'écologie mais inclut tous les défis à relever dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la justice, de la bonne gouvernance,.... L'économie positive s'intéresse ainsi à l'intérêt des générations futures, elle replace la notion de long terme au centre des préoccupations des acteurs.	Région, Département, Communes et Intercommunalités	L'enjeu est d'évaluer les collectivités territoriales au regard d'un indice de positivité territorial afin de mesurer la prise en compte à long terme des intérêts des générations futures dans l'élaboration de leurs politiques publiques	12 mois
5	Ensemble des politiques publiques	Evaluer les politiques publiques co-construites entre les citoyens, les administrations et les élus	La co-construction des politiques publiques apparaît dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (appelée loi Lamy) ainsi que dans la loi de l'Économie Sociale et Solidaire du 31 juillet 2014.	Région, Département, Communes et Intercommunalités	L'enjeu est d'évaluer les processus d'élaboration des politiques publiques, en s'appuyant sur les différentes échelles d'Arnstein, au regard de l'efficacité et de l'efficacé pour la population réunionnaise en termes de retombées, d'inclusivité et d'appartenance.	12 mois

	Politique publique	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
6	Politique de la ville	Réactiver les Conseils locaux de développement	Cette action vise à replacer les intercommunalités dans le processus de la vie démocratique à travers les instances qu'elles doivent porter et qui peuvent permettre une participation des citoyens face aux grands enjeux des intercommunalités	Intercommunalités	L'enjeu est la participation des citoyens aux décisions prises dans les champs de compétence des EPCI.	Sous 6 mois
7	Politique de la ville	Garantir la mise en place et les moyens de fonctionnement des Conseils de quartiers.	Cette action vise à replacer la commune au cœur de notre système démocratique et à faire émerger un système participatif qui accorde une place de premier plan à la démocratie de proximité. C'est en effet à l'échelle municipale que la participation citoyenne se diffuse le mieux, et qu'elle démontre des résultats particulièrement prometteurs. En ce sens, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité rend obligatoire la formation des « conseils de quartier » pour les communes de plus de 80 000 habitants. Depuis 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (aussi appelée loi Lamy) prône l'importance du principe participatif et instaure les conseils citoyens afin de favoriser l'expertise partagée.	Communes	En 2018, La Réunion comprenait 44 conseils citoyens dans les quartiers villes prioritaires de son territoire <sup>30</sup> . Cette action a pour ambition de multiplier les conseils de quartiers.	6 à 12 mois
8	Vie démocratique	Sensibiliser les Communes au recensement du taux de participation des jeunes aux élections pour la première fois	A travers cette action, il s'agit d'encourager et de sensibiliser les jeunes aux démarches de démocratie participative et d'élever leurs « capacités d'agir ».	Communes	Mettre en place une action citoyenne auprès des jeunes pour les informer et expliquer des devoirs des citoyens	6 à 12 mois
9	Vie démocratique	Créer les conditions de la continuité d'action au-delà de l'échéance du mandat des élus	A travers cette action, il s'agit de mettre en place une continuité d'action des politiques engagées, au-delà de l'échéance du mandat des élus qui les ont décidées, de telle sorte que perdure le bénéfice déjà obtenu à travers les actions lancées.	Collectivités locales	Poursuivre l'élévation du sens du concernement après la fin d'un mandat	6 à 12 mois
10	Vie démocratique	Renforcer les modalités de financement des instances de démocratie pour rendre pérenne l'action citoyenne	A travers cette action, il s'agit de déployer des moyens nécessaires et supplémentaires pour donner aux instances de démocratie un confort de travail permettant aux membres d'être efficaces en retour	Communes	L'enjeu est de renforcer les financements pour faire face aux frais de fonctionnement, augmenter, multiplier et pérenniser les actions citoyennes au sein de ces instances.	6 à 12 mois

<sup>30</sup>Centre de Ressources de la Cohésion Sociale et Urbaine de la Réunion (CR-CSUR), « Etat des lieux des Conseils citoyens de La Réunion », 2019

## Actions du Focus 2 "Intégrer la parole de la jeunesse dans le dialogue territorial" :

	Politique Publique	Domaine	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
1	Jeunesse	Formation	Assurer la formation civique dès le primaire jusqu'à la fin des études supérieures.	La formation civique et la sensibilisation à l'exercice de la citoyenneté est nécessaire pour accroître la participation des citoyens à la vie démocratique. L'action présentée met l'accent sur une formation dès le primaire jusqu'à la fin des études supérieures afin de faire prendre conscience aux jeunes des valeurs de la République et du respect du bien commun. Cette formation civique a également pour objectif d'accroître l'intérêt des jeunes pour les institutions républicaines et de renforcer leur implication dans la vie publique au moment du passage à la vie adulte (participation dans les instances, volonté de co-construire les politiques publiques,.....).	Education nationale, Université, Etat	Déployer la formation civique au-delà du cadre de l'éducation formelle. Faire des tiers lieux éducatifs / labs éducatifs des espaces d'apprentissage de la citoyenneté  Prolonger le cours d'éducation civique et citoyenne jusqu'en première année d'études supérieures : à destination des étudiants de l'université, BTS, grandes écoles, classes préparatoires,...	6 à 12 mois
2	Jeunesse	Formation	Mettre en place « un dialogue structuré » au sein des instances de participation impliquant des jeunes pour discuter des politiques publiques du territoire.	Le dialogue structuré est une méthode utilisée pour faire émerger des propositions servant à l'élaboration des politiques publiques en faveur des jeunes. La méthode consiste à : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Choisir un sujet ;</li> <li>• Désigner un comité de pilotage ;</li> <li>• Définir les attentes ;</li> <li>• Définir les modalités de travail ;</li> <li>• Etablir un calendrier</li> </ul> L'objectif est d'instaurer le dialogue structuré au sein des instances présentes sur le territoire afin de véritablement consulter les jeunes et de prendre en considération leurs souhaits . Cette méthodologie permet ainsi de respecter l'engagement complet de chaque partie prenante.	Région	Cibler les instances de participation citoyenne dans les communes / intercommunalités qui ne prennent pas en compte la parole de la jeunesse dans le cadre d'un dialogue structuré et les inciter à le mettre en place.	12 mois
3	Jeunesse	Média/ presse	Créer une « radio lycée » dans tous les établissements du territoire.	La préparation des sujets, la prise de parole et la gestion du matériel radiophonique est un moyen pour les jeunes de s'approprier des questions de sociétés et d'y porter un regard critique. Le choix des sujets traités émanerait des lycéens, ce qui fournirait une nouvelle opportunité de dialogue et de débats argumentés.	Etablissements scolaires Médias	Faciliter l'instauration de ce programme via la création de partenariats avec des médias locaux.	6 à 12 mois
4	Jeunesse	Média/ presse	Instaurer la participation des lycéens à la rédaction des journaux des collectivités locales	Les journaux des collectivités territoriales sont des journaux trimestriels ayant la vocation de présenter les politiques publiques mises en place ainsi que les aides octroyées à des projets. Il met également en avant des témoignages des personnes investies sur le territoire. Permettre à des lycéens de participer à la rédaction de ces journaux est un moyen de développer la prise de conscience d'appartenance au territoire ainsi que l'intérêt porté aux actions (particulièrement celles axées sur l'innovation et/ou l'économie verte) motrices du développement du territoire.	Collectivités Locales Lycées	Communiquer au sein des lycées sur l'existence des journaux des collectivités. Définir les modalités de participation des lycéens à la rédaction de ces journaux. En retour les journaux pourraient décerner des « prix de la citoyenneté » aux meilleurs projets présentés.	6 à 12 mois
5	Jeunesse	Média/ presse	Co-rédiger le Quotidien des Jeunes avec les lycéens	A l'instar des collègues qui co-rédigent le Quotidien des Jeunes, les lycées pourraient participer à la même démarche. Cette action développerait l'intérêt des jeunes, de 15-18 ans, aux sujets d'actualités et à la pratique des outils d'information et de communication.	Média Lycées	Intégrer les lycéens dans la rédaction du Quotidien des jeunes	6 à 12 mois

## B) CAPACITÉ D'AGIR = AVEC MOI

Afin de permettre l'implication des citoyens dans les dispositifs dédiés à la participation, le CESER propose de mettre l'accent sur deux éléments : la formation à la participation citoyenne et la connaissance ou l'information des citoyens sur les bonnes pratiques des collectivités locales et des entreprises.

### FOCUS 3 : DEPLOYER LA FORMATION A LA PARTICIPATION CITOYENNE FACTEUR CLE DE SUCCES DU TERRITOIRE A CITOYENNETÉ POSITIVE

Pour s'assurer que le projet d'un Territoire à Citoyenneté Positive permette la co-construction efficace des politiques publiques sur le territoire réunionnais, il conviendrait que tous les acteurs territoriaux puissent bénéficier d'une formation à la participation citoyenne active et être informés des espaces d'expression dont ils disposent. En effet, l'information, la pédagogie et la connaissance représentent un socle fondamental sans lequel les capacités engageantes des citoyens ne peuvent se développer. De ce fait, elles créent un contenu commun à la co-construction. La formation à la participation citoyenne ayant pour objectif d'élever les capacités engageantes, elle devrait s'effectuer tout au long de la vie, et être initiée dès le primaire soulignant l'importance de faire de la sensibilisation à la co-construction un axe stratégique du projet de Territoire à Défi Educatif.

### FOCUS 4 : METTRE EN AVANT ET DEMULTIPLIER LES PRATIQUES VERTUEUSES DES COLLECTIVITES DU TERRITOIRE ET DES ENTREPRISES

Recenser et promouvoir les pratiques innovantes au sein des entreprises et des collectivités d'un territoire permet d'encourager l'initiative citoyenne et de stimuler l'imaginaire collectif pour faire apparaître de nouvelles formes d'expérimentation démocratique.

Dans son rapport<sup>31</sup> « l'oeil du CESE », le CESE soulignait l'importance de la notion d'« expérimentation » en matière de participation citoyenne et d'innovation sociétale. Le droit et l'encouragement à l'expérimentation sociétale est un aspect fondamental d'un Territoire à Citoyenneté Positive, contribuant à faire émerger une dynamique générale de « concernement » collectif et permettant à chacun de devenir un acteur œuvrant pour le développement positif de son territoire. A titre d'exemple, dans le cadre du « Plan climat en action 2018 », le Ministère de la transition écologique et solidaire disposait d'une enveloppe de 3 millions d'euros pour financer des projets d'initiatives citoyennes permettant de lutter contre le réchauffement climatique. Deux projets réunionnais avaient été retenus lors de cette édition. La crise Covid-19 a montré que les initiatives citoyennes n'avaient pas nécessairement besoin de cadre (appel à projet) pour se réaliser mais dans ce cas elles nécessitent un sens du concernement plus élevé.

<sup>31</sup> L'Oeil du CESE, « La participation citoyenne, un levier d'imagination démocratique », 2019, consulté sur [https://www.lecese.fr/sites/default/files/recup\\_synchro/publication/OEILCESE7\\_access.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/recup_synchro/publication/OEILCESE7_access.pdf)



### Actions du Focus 3 "Déployer la formation à la participation citoyenne facteur clé de succès du Territoire à Citoyenneté Positive" :

	Politique publique	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
1	Politique de la ville	Former les citoyens bénévoles engagés afin d'assurer les moyens de fonctionnement des lieux d'intelligence territoriale.	Les citoyens déjà actifs dans la démocratie locale, animant un réseau associatif ou mobilisant l'intelligence collective autour d'un projet de territoire sont des personnes ressources, possédant déjà une certaine connaissance du terrain. En leur délivrant une formation à la citoyenneté spécifique et plus approfondie, elles pourront renforcer leur participation citoyenne.	Région Communes Intercommunalités, Centre de formation	Elaborer des modules de formations sur les mécanismes de participation locaux à destination des citoyens contributeurs engagés afin d'ancrer le recours à ces mécanismes parmi les citoyens.	6 à 12 mois
2	Politique de la ville, Ressources humaines	Former les cadres des collectivités territoriales à la co-construction avec les habitants.	Il est important pour les communes qui se lanceront dans une démarche de co-construction territoriale de prendre conscience des différentes formes de co-construction à disposition et de s'adapter aux enjeux et aux dynamiques précises de leur territoire. Il s'agit de partager ces réflexions avec les habitants afin de former des acteurs du territoire à la co-construction. Un plan de formation, élaboré en partenariat avec le CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale), pourrait traduire la reconnaissance de la co-construction comme des fonctions ou métiers à part entière au sein des collectivités locales. Il s'agira notamment de développer la culture de l'écoute, d'être capable d'identifier les attentes des citoyens et de prendre en compte leurs avis. Dans ce contexte, le rôle des cadres formés à la co-construction des politiques publiques sera essentiel pour accompagner le changement et la formation des citoyens.	Etat, Région, Département, Communes Intercommunalités,	Diffuser les divers leviers de co-construction auprès des communes afin qu'elles se les approprient et les mettent en œuvre.	6 à 12 mois
3	Jeunesse	Former les délégués de classe à la participation citoyenne.	Il s'agit de renforcer la capacité d'agir des jeunes, de les aider à acquérir un esprit critique, à s'initier à la prise de parole, et d'apprendre à représenter un groupe de personnes. Sur le modèle de l'éco-délégué, il serait possible d'envisager un nouveau type de délégué dont le but serait de sensibiliser ses camarades à la participation citoyenne.	Région Communes Centre de formation	Définir les niveaux et classes nécessitant une formation à la participation citoyenne. Elaborer un module de formation à la participation citoyenne en direction du délégué.	6 à 12 mois
4	Education/ Formation	Mettre en place un dispositif de formation « Ingénierie à la concertation/co-construction » sur le territoire	Il s'agit d'élever le niveau de formation à la concertation, co-construction sur le territoire en mettant en place des formations d'ingénieries afin de renforcer les capacités d'agir des personnes engagées dans les exercices de participation.	Université Rectorat	Construire le programme autour des concepts d'ingénierie à la démocratie permanente	12 mois
5	Formation	Former les citoyens bénévoles engagés et les citoyens concernés aux outils numériques afin de renforcer une participation du public par le numérique	De plus en plus de consultations et de concertations s'effectuent à travers les outils numériques. Une formation des citoyens à ces outils permettra d'augmenter la participation et de lutter contre l'illectronisme (lien Territoire de Défi Educatif).	Collectivités locales	Mettre en place des séances de formation aux outils numériques au sein des instances de participation (conseil de quartier, conseil citoyen). Mettre en place des séances de formation au sein des « espaces de présentation de projet » (ex : Maison NEO) lorsqu'un projet nécessite la consultation des citoyens.	6 à 12 mois
6	Formation	Mettre en place des formations au sein des organisations pour la compréhension des pandémies et des gestes à retenir	La crise covid-19 a révélé le besoin des citoyens de comprendre les pandémies et les gestes de protection. Une appropriation des données de la science faciliterait les gestes barrières.	Institutions publiques, entreprises	Mettre en place un programme harmonieux autour des risques des pandémies et des gestes de protection.	6 à 12 mois

## Actions du Focus 4 "Mettre en avant et démultiplier les pratiques vertueuses des entreprises et des collectivités territoriales" :

	Politique publique	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
1	Economie	Recenser les entreprises à fort impact social.	Effectuer un recensement des entreprises ayant de bonnes pratiques en matière de RSE et les faire connaître aux citoyens.	Région Chambres consulaires	Définir les critères permettant de déterminer dans quelles mesures une entreprise est vertueuse	6 à 12 mois
2	Affaires générales des collectivités locales	Garantir l'obligation pour les collectivités d'obtenir l'ISO 18091	La norme ISO 18091 consiste à intégrer les 17 Objectifs du Développement Durable (ODD) dans l'action des collectivités territoriales. Elle replace ainsi l'action publique dans un cadre global au plus proche des besoins des citoyens.	Collectivités locales	Informier et former les collectivités à la norme ISO 18091	6 à 12 mois
3	Innovation	Rédiger un appel à projet sur le thème de l'innovation sociétale, visant toute démarche renforçant le lien entre citoyen et décision publique, créant de la solidarité collective ou promouvant l'engagement citoyen.	En Août dernier, le CESE produisait le rapport <sup>32</sup> « l'œil du CESE », dans lequel il soulignait l'importance de la notion d'« expérimentation ». Le droit et l'encouragement à l'expérimentation sociétale est un aspect fondamental d'un territoire à citoyenneté positive, contribuant à faire émerger une dynamique générale de « concernement » collectif. Le lancement d'un appel à projet sur l'innovation sociétale en lien avec l'action citoyenne encouragerait cette dynamique. La diffusion de l'appel à projet doit être large pour toucher le plus d'acteurs territoriaux possibles.	Région	Réaliser un benchmark (analyse des techniques utilisées par d'autres territoires) des appels à projets existants autour de l'innovation sociétale en lien avec l'action citoyenne et la démocratie participative	12 mois
4	Politique régionale	Sensibiliser à l'achat citoyen, local et durable, et promouvoir la « Marque territoriale »	L'objectif est de valoriser le savoir-faire local, de soutenir les petits commerçants et de s'assurer que les retombées économiques provenant de la consommation profitent d'abord aux Réunionnais. La crise covid-19 a aussi révélé la grande dépendance de notre territoire vis-à-vis de l'extérieur. Pour cette raison, il est essentiel, de faire des choix de relance économique qui privilégient la production locale à chaque fois que cela est possible.	Région, Communes	Elaborer un concept de marque territoriale avec les producteurs locaux.	6 à 12 mois
5	Politique publique	Mettre en place une "Coopérative de la démocratie permanente"	L'objectif serait de fédérer le plus grand nombre d'acteurs investis dans divers champs pour les mettre en relation avec les élus, et qu'ensemble ils agissent en cohérence avec les instances de la démocratie participative.	Région Autres collectivités locales	Recenser les acteurs pouvant être mobilisés pour cette coopérative.	12 mois
6	Politique de recherche	Favoriser un partage public des données de la science et une appropriation de celles-ci par tous les citoyens	La crise covid-19 a révélé la nécessité de favoriser les politiques publiques soutenables qui supposent une appropriation des connaissances par les citoyens.	Institutions publiques	Mettre en place une communication pédagogique des données de la science	

<sup>32</sup> L'Oeil du CESE, « La participation citoyenne, un levier d'imagination démocratique », 2019, consulté sur [https://www.lecese.fr/sites/default/files/recup\\_synchro/publication/OEILCESE7\\_access.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/recup_synchro/publication/OEILCESE7_access.pdf)

## C) DURABILITE

La constance ou durabilité d'un Territoire à Citoyenneté Positive est la résultante d'une démarche qui répond à deux conditions essentielles :

- la mobilisation de l'intelligence collective pour mieux co-construire les politiques publiques,
- l'élaboration d'une gouvernance partagée issue d'une vision commune de tous les acteurs.

### FOCUS 5: MOBILISER L'INTELLIGENCE COLLECTIVE POUR CO-CONSTRUIRE LES POLITIQUES PUBLIQUES

Mobiliser l'intelligence collective implique un pouvoir effectif des acteurs (citoyens, corps intermédiaires et entreprises) sur les politiques publiques. La démarche vise à trouver des solutions à des enjeux communs, et c'est à travers cette co-construction des politiques publiques que peut véritablement s'exprimer l'innovation territoriale.

#### La société civile organisée agissante pour un Territoire à Citoyenneté Positive

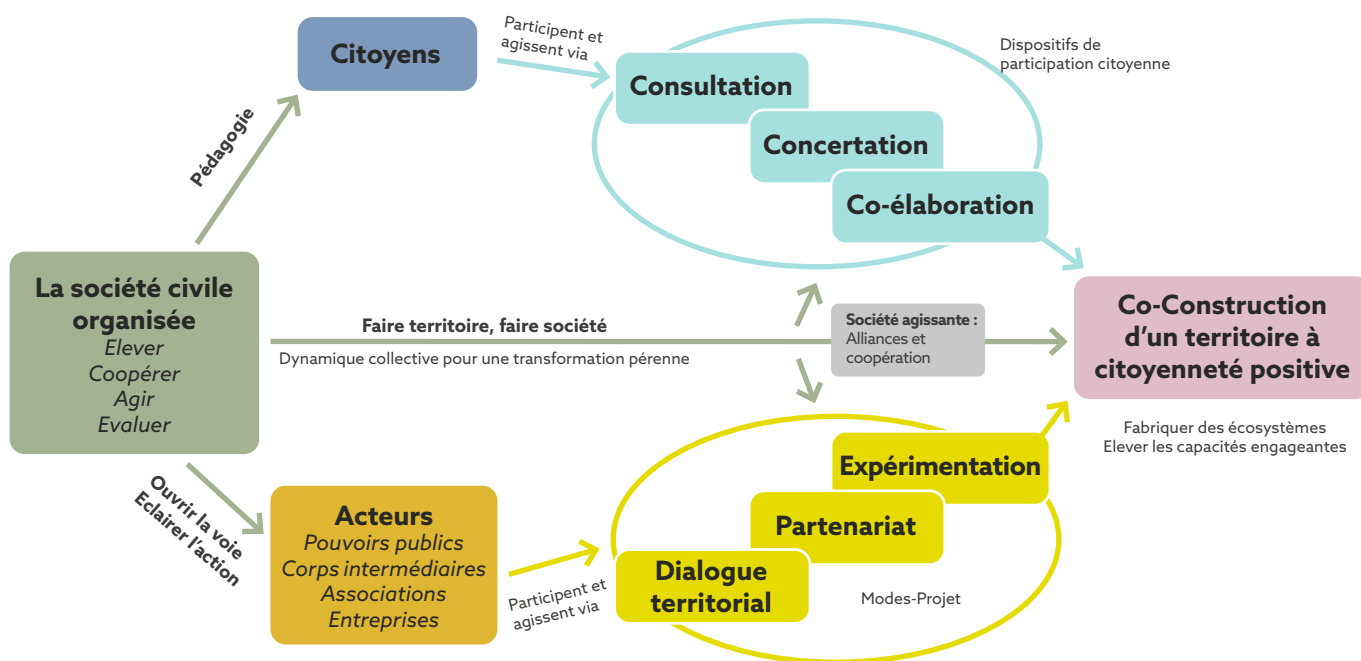


Figure 14 : Les acteurs du territoire dont la convergence est nécessaire à la co-construction d'un territoire à citoyenneté positive

### FOCUS 6 : PARTAGER UNE VISION COMMUNE DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance partagée qui pourrait se définir comme chaque acteur à sa place mais pleinement engagé dans la décision finale est une condition capitale pour faire vivre un Territoire à Citoyenneté Positive. La gouvernance partagée est une condition capitale pour faire vivre un Territoire à Citoyenneté Positive étant donné la force qu'elle dégage dans la prise de décision (confère la première partie). Ainsi, la crise covid-19 a rappelé le besoin impérieux d'une gouvernance partagée entre tous les acteurs du territoire notamment pour gérer dans l'urgence les remontées de terrain par des décisions à court, moyen et long termes. Une gouvernance partagée au plan national, et également mondial, sera également nécessaire dans l'après-crise. Finalement, c'est en toute circonstance que la gouvernance partagée s'avère essentielle, même si elle est plus difficile à établir en temps normal, chaque partenaire étant alors plus préoccupé par ses intérêts propres. Privilégier une gouvernance partagée devient ainsi le symbole de la responsabilité collective qui fait exister un Territoire à Citoyenneté Positive dans tous les domaines d'actions participant à la construction de la société.

Le focus 6 vient d'illustrer dans le champ aujourd'hui prioritaire de l'écologie. Nous prenons pour exemple le cadre de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) institué par la loi de Transition Énergétique pour une Croissance Verte (LTECV) du 17 août 2015 comme modèle d'application de l'ensemble des conditions pour faire émerger un TCP.

La PPE de La Réunion doit avoir pour ambition de porter au plus haut les objectifs de : maîtrise de la Demande en Énergie, développement des Énergies Renouvelable, équilibre Offre/Demande et la sécurité des approvisionnements, mobilité et de transport. L'article L. 100-4 du Code de l'énergie prévoit, par ailleurs, de parvenir à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à l'horizon 2030.

La loi consacre également les Contrats de Transition Ecologique (CTE). Démarche innovante, ces contrats illustrent la co-construction d'une transition écologique entre l'État, les régions, les départements, les EPCI, les citoyens, associations et entreprises. Chaque territoire s'appuie sur son CTE pour développer ses axes stratégiques de transition écologique, en fonction de ses spécificités (énergies renouvelables, efficacité énergétique, économie circulaire, biodiversité,...).

	Politique publique	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
<b>1</b>	Politique de la ville	Sensibiliser tous les acteurs du territoire à la co-construction	La co-construction implique de solliciter de nouveaux acteurs et de faire participer tous les citoyens dans l'élaboration des politiques publiques territoriales. Il est également important que le Conseil régional puisse proposer une fiche explicative aux communes sur les différentes formes de co-construction (dialogue territorial, partenariats entre organisations, expérimentation collective,...).	Région, CESER, Communes	Elaborer une fiche explicative sur les différentes formes de co-construction existantes. Diffuser les notions relatives à la co-construction dans les communes (sites internet de mairies, espaces de travail partagés, lycées,...)	6 à 12 mois
<b>2</b>	Politique de la ville	Recenser les actions coconstruites sur le territoire réunionnais.	Un recensement des actions co-construites s'impose afin de mener dans un second temps une campagne de sensibilisation aux bonnes pratiques. Ce recensement pourra notamment s'appuyer sur les résultats de la fiche action 6 de la précédente contribution du CESER Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire, Faire société : « faire l'inventaire des instances de démocratie participative ».	Région, Communes	Créer une plateforme de capitalisation des actions de co-construction alimentée par les communes	6 à 12 mois
<b>3</b>	Politique de la ville	Ouvrir un EIT à La Réunion sur le modèle de la « Halle Civique ».	Il s'agit de faire émerger un espace physique qui incarnera la volonté d'un Territoire à Citoyenneté Positive. De nombreux citoyens ont la volonté d'agir concrètement pour faire face aux défis de nos sociétés. L'Espace d'Initiative Territoriale (EIT) devra offrir à ces citoyens un lieu de travail stimulant pour leur permettre de transformer leurs idées en véritables expérimentations territoriales. Enfin, il est essentiel de donner à l'espace une dimension pédagogique, en ouvrant le lieu aux écoliers et lycéens afin de développer leur intérêt pour l'innovation démocratique, et les former à l'engagement citoyen. L'EIT réunionnais pourra prendre exemple sur le « ClusTer Jura <sup>33</sup> », un pôle territorial de coopération qui rassemble les acteurs du territoire autour d'une démarche entrepreneuriale.	Région, Communes	Informé et mettre en relation les initiateurs d'EIT existants sur le territoire national et les porteurs d'initiatives à La Réunion afin de croiser les expériences et de développer un EIT réunionnais sur la base des premières expérimentations réalisées.  Désigner un organisme légitime et reconnu responsable de l'ouverture de l'EIT.	12 mois

<sup>33</sup> CESER Bourgogne Franche-Comté, « L'innovation démocratique en Bourgogne Franche-Comté », 2016, consulté sur <https://jeparticipe.bourgognefranchecomte.fr/wp-content/uploads/2017/01/saisine.pdf>

## Actions du Focus 6, l'exercice des conditions d'un Territoire à Citoyenneté dans le champ de l'énergie/écologie :

	Politique publique	Titre de l'action	Description	Acteurs	Mesure	Délais
1	Economie	Politique régionale / Politique de la ville / Environnement	La notion de citoyenneté énergétique développée par le CESER fait référence à la nécessaire appropriation par l'ensemble des parties prenantes de la part de mise en œuvre du nouveau modèle énergétique qui leur revient.	Région, Communes	Investir dans des projets locaux de production d'énergie, par le biais de sociétés de production locale, Faciliter les conditions d'émergence de projets portés par les acteurs locaux, y compris des citoyens (adaptation de l'urbanisme, soutien financier, mise à disposition de foncier ou de locaux).	6 à 12 mois
2	Affaires générales des collectivités locales	Prendre en considération la parole des jeunes et des nouvelles générations dans l'élaboration des politiques publiques en faveur de l'environnement	Selon une récente contribution du CESER "Nouvelles générations : quelles promesses pour quel avenir", les jeunes s'investissent dans des associations, notamment à vocation environnementale et demandent à prendre davantage part dans l'élaboration des politiques publiques les concernant. La récente marche pour le climat avait également attiré les jeunes, nombreux lors de la manifestation.	Etat, Région	Inviter les jeunes à prendre part aux mesures d'actions qui concernent l'environnement en amont de chaque engagement.	6 à 12 mois
3	Innovation	Former les citoyens pour intégrer les espaces de dialogue liés à la préservation de l'environnement	La formation des citoyens à la participation citoyenne est une condition majeure pour le bon déroulement et l'efficacité des instances et dispositifs de participation.	Région, Communes	Investir dans des formations à destination des publics œuvrant dans des associations de protection de la nature permettrait d'attirer des personnes n'ayant pas nécessairement des formations dans ce domaine mais étant sensible à la cause.	6 à 12 mois
4	Politique régionale	Faire connaître les expérimentations relatives à la transition écologique sur le territoire	Il peut s'agir par exemple de faire connaître les expérimentations issues des contrats de transition écologique (CTE), partenariats passés entre l'Etat et les collectivités locales qui mobilisent les élus, les entreprises locales, les associations et les citoyens autour d'un projet commun de territoire tourné vers la transition écologique. Le Territoire Côte Ouest (TCO) qui regroupe cinq communes, Le Port, La Possession, Saint-Paul, Saint-Leu et Trois-Bassins a signé un CTE en avril 2019. Les trois axes stratégiques définis pour le CTE <sup>34</sup> sont : le territoire tropical bioclimatique ; le territoire collaboratif écologique et solidaire et le territoire smart et décarboné.	L'Etat et les collectivités locales qui mobilisent les élus, les entreprises locales, les associations et les citoyens	Recenser les expériences et expérimentations déjà existantes en lien avec la transition écologique  Communiquer sur les expérimentations à succès dont celles des CTE  Démultiplier les expérimentations à succès de manière encadrée grâce à la concertation au sein du comité de gouvernance partagée	6 à 12 mois
5	Politique publique	Elargir la gouvernance partagée sur la transition énergétique et les espaces de démocratie énergétiques territoriales.	Un comité stratégique composé de l'Etat, du Conseil régional, du Conseil départemental, de l'ADEME, d'EDF et de SIDELEC existe en matière énergétique. L'enjeu est de densifier ce comité en accueillant les autres acteurs concourant à la transition énergétique et de s'assurer d'une vision commune et partagée sur la transition énergétique.  A titre d'exemple les associations sont des acteurs incontournables dans la réflexion autour de la transition énergétique sur les territoires. Elles sont essentielles aux pouvoirs publics tant dans la capitalisation de données, l'élaboration de la politique publique et sa mise en œuvre.	L'Etat, Région	Recenser et valoriser les acteurs et espaces relatifs à la transition énergétique sur le territoire  Définir les modalités de participation de ces acteurs au comité stratégique de l'énergie	6 à 12 mois

<sup>34</sup>Actualité Gouvernement, « Ecologie : 61 nouveaux territoires engagés dans un Contrat de transition écologique, 2019, consulté sur <https://www.gouvernement.fr/ecologie-61-nouveaux-territoires-engages-dans-un-contrat-de-transition-ecologique-cte>

# CONCLUSION

En continuité avec sa contribution de mars 2019, « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société : Informer, Bâtir et Transmettre », le CESER a poursuivi le travail de fondation des trois piliers sur lesquels il souhaite voir mieux reposer La Réunion : « Faire Territoire », « Faire Société », être une « Société Agissante ». Les auditions et la réflexion menées depuis l'ont conduit à retenir deux grands chantiers, celui d'un Territoire à Citoyenneté Positive, présenté dans le tome 1, conditionné par celui d'un Territoire de Défi Éducatif, développé dans le tome 2.

Déclinés en préconisations, ces deux chantiers sont à même d'accompagner la période de transition sociale et démocratique profonde que La Réunion connaît, comme de nombreux territoires de la République française. Preuve en est la méfiance d'un grand nombre de citoyens envers les institutions jugées peu capables de répondre aux fractures civique, sociale et territoriale. Il en résulte un fort désengagement dans la vie publique, avec pour conséquence un délitement du « vivre ensemble ».

Remédier aux inégalités réelles et perçues entre les individus et les territoires, s'affranchir des déterminismes sociaux, permettre l'implication des citoyens, renouveler et enrichir les formes d'action publique, favoriser l'innovation démocratique autorisant l'engagement et la participation du plus grand nombre à la vie de la cité... sont autant de défis urgents à relever pour renforcer la cohésion sociale et l'harmonie territoriale.

Le Territoire à Citoyenneté Positive a ainsi pour vocation à renforcer le « pouvoir d'agir » des citoyens. De manière complémentaire et indispensable, le Territoire de Défi Éducatif est le moyen de créer les conditions de la « capacité d'agir » de chaque citoyen. Cette perspective ouvre à tous les acteurs de la société (citoyen, collectivité, entreprise, corps intermédiaires,...) la possibilité de s'inscrire dans une nouvelle dynamique territoriale de gouvernance partagée au service de l'intérêt général.

Pour ce faire, le CESER présente des focus spécifiques et des pistes d'actions concrètes à mettre en œuvre pour tendre vers un « **Territoire à Citoyenneté Positive** » et un « **Territoire de Défi Éducatif** ».

Concernant la démarche d'un Territoire à Citoyenneté Positive, **le CESER invite le Conseil régional, ainsi que les autres collectivités, à revivifier une démocratie permanente à La Réunion en renforçant l'utilisation des dispositifs de démocratie participative qui permettent d'allier l'action publique, portée par les élus et les organisations, et l'action citoyenne, incarnée par la société civile. Ainsi, pour le CESER, un Territoire à Citoyenneté Positive fondé sur une démocratie permanente n'est pas une substitution à la décision politique mais un complément facilitant sa mise en œuvre, son adaptabilité et sa légitimité.**

Les préconisations formulées dans le tome 1 de cette contribution ambitionnent ainsi de construire une gouvernance régionale plus inclusive, collaborative et transparente.

Le CESER souhaite que cette démocratie permanente devienne une exigence de la vie publique régionale à partir de trois objectifs :

- Encourager le sens du concernement des citoyens de manière à renforcer leur engagement et leur ancrage sur le territoire, privilégiant ainsi l'intérêt général et le vivre ensemble ;
- Permettre à tous les citoyens de comprendre et de participer à l'élaboration des politiques locales et régionales et de proposer des améliorations ;
- Favoriser le développement d'initiatives citoyennes collectives sur tout le territoire.

Pour y parvenir, le CESER s'est attaché, dans le Tome 2 à montrer la nécessité de répondre urgemment au défi éducatif auquel notre territoire est confronté. Prenant la pleine mesure des enjeux : le décrochage scolaire, l'illettrisme, la pauvreté, le chômage...-, le **CESER appelle l'ensemble des acteurs des politiques éducatives à mener leurs actions au regard d'un continuum, c'est à dire dans le cadre d'une politique globalisée et territorialisée de l'enfance à la jeunesse (de -9 mois à + 25 ans).**

Le CESER ramène ce continuum à trois grands objectifs :

- Investir dans les 1000 premiers jours : un défi partagé pour que nos jeunes réussissent demain ;
- Bâtir et assumer ensemble le parcours éducatif : réformer la gouvernance du système éducatif ;
- Faire du territoire la base de ressources pour l'éducation.

En déclinaison de ces objectifs, le CESER propose des mesures opérationnelles favorisant un cadre propice à la réussite éducative pour que chaque jeune Réunionnais **devienne un citoyen éclairé et acteur de son territoire.**

L'ambition à travers ce cadre de réflexion en rupture avec « le jeu politique classique », est de créer une **nouvelle dynamique** dont le moteur principal doit être le « **faire ensemble** », nécessaire pour aborder les **défis du 21ème siècle** : changement climatique, la jeunesse, vieillissement de la population, transformation des modes de vie et des conditions de travail, innovations technologiques, mutations économiques... Tous ces facteurs exigent de l'anticipation par une démarche qui les intègre tous afin de leur apporter une résolution globale garante d'un développement équilibré du territoire.

Paradoxalement, cette perspective ouverte par le CESER met en exergue des constats quasi antinomiques : notre société réunionnaise souffre de fractures - sociale, civique et territoriale -, alors même qu'elle jouit de nombreuses richesses révélées par la crise sanitaire (solidarité, vivre ensemble...). Un tel différentiel entre **nos faiblesses et nos forces** fait justement notre atout majeur : la capacité à faire territoire et faire société. Le citoyen réunionnais sait s'adapter pour affronter des lendemains difficiles en s'alliant aux autres : In min i lav lot !.

C'est pourquoi ces deux contributions, TCP et TDE, s'inscrivent dans la continuité des travaux poursuivis par le CESER sur les **opportunités et ressources** de notre territoire. Celles-ci sont apparues plus fortement à la faveur de la crise du covid 19. Elles révèlent notre capacité à conduire notre société vers un **modèle plus soutenable et résilient**, mieux préparé à parer aux difficultés, et surtout à mieux exploiter ses richesses.

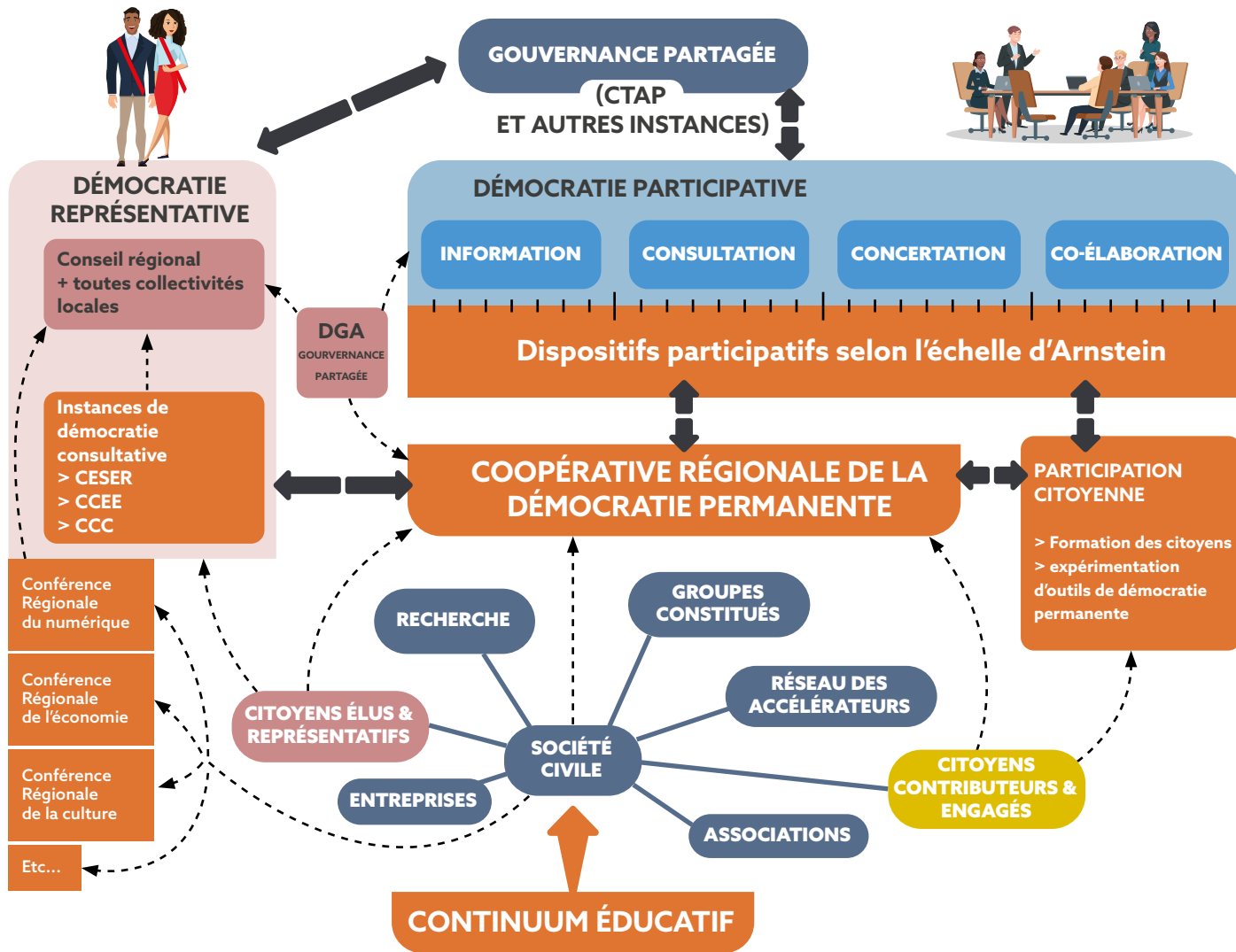


Figure 15 : La démocratie permanente, clé de voûte de TCP

## LISTE DES ACRONYMES

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie  
ADSTR : Association pour le Dialogue Social Territorial à La Réunion.  
ARVISE : Agence régionale d'amélioration des conditions de travail de la Réunion  
BQP : Bouclier Qualité Prix  
CC : Conseil Citoyen  
CCC : Conseil Consultatif Citoyen  
CCEE : Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement  
CCR : Cap Citoyen Réunion  
CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental  
CESER : Conseil Economique, Social; Environnemental Régional  
CINOR : Communauté Intercommunale du Nord de La Réunion  
CLD : Conseil Local de Développement  
CNAJEP : Coordination Nationale des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire  
CNDP : Commission Nationale du Débat Public  
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale  
CRAJEP : Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire  
CREFOP : Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle  
CR-CSUR : Centre Régional de la Cohésion Sociale et Urbaine de La Réunion  
CTAP : Conférence Territoriale de l'Action Publique  
CTE : Contrat de Transition Ecologique  
DGA : Direction Générale Adjointe  
DST : Dialogue Social Territorial  
DROM : Département et Région d'Outre-Mer  
EDF : Electricité De France  
EIT : Espace d'Initiative Territoriale  
HER : Hautes Etudes Régionales  
IPSOS : institut de sondage en statistique  
ISO 18091 : Norme  
LTECV : Loi de Transition Energétique pour une Croissance Verte du 17 août 2015  
MAPTAM : Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles  
NEO : Nouvelle Entrée Ouest  
NOTRe : Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de La République du 7 août 2015  
PAC : Politique Agricole Commune  
PLH : Plan Local de l'Habitat  
PPE : Programmation Pluriannuelle de l'Energie  
PRUNEL : Projet de Renouvellement Urbain Nord Est Littoral  
RIC : Référendum initiative Citoyenne  
RSE : Responsabilité Sociale des Entreprises  
SAF : Syndrome d'Alcoolisation Fœtale  
SIDELEC : Syndicat Intercommunal d'Electricité de La Réunion  
SRB : Stratégie Régionale pour la Biodiversité  
TAEO : Tramway Aéroport Entrée Ouest  
TCP : Territoire à Citoyenneté Positive  
TCO : Territoire de la Côte Ouest  
TDE : Territoire de Défi Educatif



## LISTE DES ENCADRÉS

Bulle Info : Le lycée Nord devient le lycée Mémona Hintermann-Afféjee

Bulle Info : le premier Conseil de Développement de Mayotte

Bulle Info : L'appel à projet de participation citoyenne

Encadré : Que vise-t-on ? les objectifs de la participation citoyenne pour une démocratie permanente

Encadré : L'échelle d'Arnstein

Encadré : Un diplôme Universitaire pour le Dialogue Social Territorial

Encadré : Certificat HER "Hautes Etudes Régionales"

Encadré : le "Laboratoire Territoire Hautement Citoyens" du réseau Démocratie ouverte

Encadré : Le réseau de transition démocratique

## LISTE DES SCHÉMAS

Figure 1 : La société réunionnaise agissante vue par le CESER

Figure 2 : Lien entre Territoire de Défi Educatif et Territoire à Citoyenneté Positive

Figure 3 : La démocratie permanente, clé de voûte du Territoire à Citoyenneté Positive

Figure 4 : Rendre le citoyen acteur de son territoire

Figure 5 : Une triple co-construction pour garantir la démocratie permanente sur le territoire réunionnais

Figure 6 : Echelle de la participation selon Sherry Arnstein

Figure 7 : Echelle d'Arnstein du pouvoir d'agir citoyen

Figure 8 : La distinction entre trois principaux dispositifs de participation

Figure 9 : Les différents degrés de participation citoyenne

Figure 10 : Le concept de Territoire de Défi Educatif

Figure 11 : L'engagement citoyen nécessaire pour la démocratie permanente

Figure 12 : Echelle d'Arnstein des indicateurs du pouvoir d'agir citoyen

Figure 13 : Les 6 focus proposés par le CESER pour co-construire un Territoire à Citoyenneté Positive

Figure 14 : Les acteurs du territoire dont la convergence est nécessaire à la co-construction d'un territoire à citoyenneté positive

Figure 15 : La démocratie permanente, clé de voûte de TCP

## BIBLIOGRAPHIE DU TOME TERRITOIRE A CITOYENNETE POSITIVE

### CESER DE LA RÉUNION

Note du CESER "Génération nouvelles : quelles promesses pour quel avenir ?", 2020

Note du CESER de La Réunion sur la démocratie numérique, CESER La Réunion, 2019

Contribution "Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire, faire société : informer, transmettre et bâtir", CESER de La Réunion, 2019

Contribution pour réussir la trajectoire énergétique, CESER de La Réunion, 2019

Contribution "L'électricité : un enjeu majeur pour le développement du territoire", 2010

### AUTRES CESER

"Vers la démocratie permanente", CESER Centre Val de Loire, 2017

"Faire vivre la démocratie permanente en Centre-Val de Loire", CESER Centre-Val de Loire, 2017

"L'innovation démocratique en Bourgogne Franche-Comté", CESER Bourgogne Franche-Comté, 2016

"Manifeste du CESER du Grand Est : Vers de nouvelles formes d'expressions citoyennes", CESER Grand Est, 2017

"(Re)faire société", CESER Bretagne, 2019

Contribution du CESER Hauts-de-France au grand débat national", CESER Hauts de France, 2019

Contribution au Grand Débat National du CESER Occitanie, 2019

Charte Régionale de la Citoyenneté Active, CESER Occitanie, 2018

Contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales, CESER Normandie, 2017

Grand Débat National : les 29 propositions du CESER Pays de la Loire, CESER Pays de la Loire,

Refaire Société : Pistes d'action pour la reconstruction du lien social en Ile-de-France, CESER Ile de France, 2018

## AUTRES SOURCES

- "Pour une démocratie positive", Opinion, L'Express, 2019
- "Faire Vivre la démocratie permanente en région Centre-Val de Loire", Région Centre-Val de Loire, 2017
- Guide Construire Ensemble (Associations et Entreprises), MEDEF (en partenariat avec Le Rameau), 2018
- Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives, Gérard-François Dumont, 2018
- Projet de loi Engagement et Proximité, Projet de loi présenté en conseil de ministres le 19 Juillet 2019
- Discours de Jacques Chirac à Rouen en 2002
- Les 3 formes de co-construction territoriale, Le Rameau
- Rapport Le Rameau sur la co-construction territoriale, Le Rameau, 2015
- Co-construire l'action publique : des discours aux pratiques.
- Rapport de l'Institute of Government and Public Policy (IGOP), centre de recherche de l'université de Barcelone.IGOP
- Innovation démocratique en Bourgogne Franche-Comté, CESER BFC, 2016
- Rapport l'œil du CESE, CESE, 2019
- Kit D'action : Le Dialogue Structuré Territorial, cnajep, anacej, ministère de l'éducation nationale, 2005
- Les démarches de participation citoyenne (Boîte à outils), Secrétariat General pour la modernisation de l'Action Publique, 2017
- "Démocratie Participative : guide des outils pour agir", Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme. 2015
- "Jeunes et politiques publiques Osons ensemble ! Pour un dialogue structuré en Bourgogne-Franche-Comté", Région Bourgogne-Franche-Comté, 2019
- "L'œil du CESE : La participation Citoyenne, un levier d'imagination démocratique", CESE, 2019
- "La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques", Laurent FRAISSE, socio-économiste, Fondation maison des sciences de l'homme, 2018
- "La RSE, démarche de dialogue et levier de transformation", Plateforme RSE, France stratégie, 2019
- "Implication citoyenne pour une transition énergétique locale", association énergie partagée, 2015
- "Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux", Laurent LARDEUX, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2015
- "Citoyenneté, lycéens en action", Région Grand Est, 2018
- "Au delà de la participation citoyenne, réussissons la transition démocratique dans les intercommunalités", Coordination Nationale des Conseils de Développement, 2019
- "Comment se construit le "concernement" des publics de la démocratie dialogique ? Analyse des débats publics CNDP", Clément MABI, Canadian Journal of Communication, Université de technologie de Compiègne, 2014
- "Faire émerger les conditions d'écriture d'un nouveau contrat social avec les citoyens", Contribution du Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy, 2019
- "Charte régionale de la citoyenneté active", Région Occitanie/Pyrénées - Méditerranée, 2018
- Les jeunes à La Réunion, éléments de cadrage statistique, INSEE- DJSCS, 2019
- "10 proposition pour le réenchantement démocratique et citoyen", Fabrique Spinoza, 2019
- "Etat des lieux des Conseils Citoyens de La Réunion", panorama et perspective, Centre de Ressource de la Cohésion Sociale et Urbaine de La Réunion, 2019
- "La citoyenneté et l'engagement", coordination éditoriale : Canopé, Clémi et Dessinez Créer Liberté,

## SITOGRAFIE

- Chloé Ridet, « Réinventer le référendum », 2019, consulté sur <https://aoc.media/opinion/2019/04/15/reinventer-le-referendum/>
- Le Rameau, « Référentiel Co-construction territoriale », novembre 2016, consulté sur <https://coconstructionterritoriale.files.wordpress.com/2016/11/recc81fecc81rentiel-co-co-terr-web11.pdf>
- Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu, « Projet de loi Engagement et Proximité : une meilleure reconnaissance de l'engagement des élus » consulté sur <https://www.gouvernement.fr/projet-de-loi-engagement-et-proximite-une-meilleure-reconnaissance-de-l-engagement-des-elus>
- CESER Bourgogne Franche-Comté, « L'innovation démocratique en Borgogne Franche-Comté », consulté sur <https://jeparticipe.bourgognefranchecomte.fr/wp-content/uploads/2017/01/saisine.pdf>
- Convention citoyenne pour le climat, « La Convention citoyenne pour le climat , c'est quoi ? », 2019-2020 consulté sur <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- Le Tamis, « Alliance citoyenne de l'agglomération grenobloise », consulté sur <https://www.le-tamis.info/structure/alliance-citoyenne-de-lagglomeration-grenobloise>
- Mairie de Paris, « Les conseils de quartier en action », 2017, consulté sur <https://www.paris.fr/pages/les-conseils-de-quartier-en-actions-5041/>

- Place GréNet, « La Transition écologique et la solidarité grandes gagnantes du budget participatif, 2018, consulté sur <https://www.placegrenet.fr/2018/10/07/la-transition-ecologique-et-la-solidarite-grandes-gagnantes-du-budget-participatif-2018-a-grenoble/210001>
- Conseil de l'Europe, « Digital Citizenship and Digital Citizenship Education », 2016, consulté sur <https://www.coe.int/en/web/digital-citizenship-education/home?desktop=true>
- Info Chrétienne, « Bâtir les villes heureuses : l'exemple de la démocratie participative à la Réunion », consulté sur <https://www.infochretienne.com/batir-des-villes-heureuses-lexemple-de-la-democratie-participative-a-la-reunion/>
- CNAJEP, « CRAJEP Réunion » consulté sur <http://www.cnajep.asso.fr/crajep/crajep-reunion/>
- "Le numérique, un outil au service de la participation citoyenne", 2017, consulté sur <https://www.lagazettedescommunes.com/458022/le-numerique-au-service-de-la-participation-citoyenne/>
- Vie publique, « Institutions de la République », consulté sur <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>
- Cap Citoyen Réunion, « Les projets participatifs », consulté sur <https://capcitoyenreunion.re/projects>
- Mairie de Saint-Paul, « Les Conseils Locaux de Développement, c'est quoi ? », consulté sur <https://www.mairie-saintpaul.re/campaigns/les-cld-cest-quoi/>
- La Région Occitanie, « Charte régionale de la citoyenneté active », 2018, consulté sur [https://www.laregion.fr/IMG/pdf/charte\\_citoyennete\\_mars2018bd.pdf](https://www.laregion.fr/IMG/pdf/charte_citoyennete_mars2018bd.pdf)
- CESER Bourgogne Franche-Comté, « jeunes et politiques publiques, Osons ensemble ! Pour un dialogue structuré en Bourgogne Franche-Comté », 2019, consulté sur <http://www.ceser.bourgognefranchecomte.fr/?id=14>
- L'Oeil du CESE, « La participation citoyenne, un levier d'imagination démocratique », 2019, consulté sur [https://www.lecese.fr/sites/default/files/recup\\_synchro/publication/OEILCESE7\\_access.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/recup_synchro/publication/OEILCESE7_access.pdf)
- Les Halles civiques, consultés sur <https://hallesciviques.org/>
- Laboratoire d'innovation démocratique, consulté sur <https://www.labodemocratieouverte.org/methode-labo/>
- Laboratoire de démocratie participative consulté sur <http://www.mairiedesaillans26.fr/gouvernance-collegiale-et-participative/>
- Actualité Gouvernement, « Ecologie : 61 nouveaux territoires engagés dans un Contrat de transition écologique, 2019, consulté sur <https://www.gouvernement.fr/ecologie-61-nouveaux-territoires-engages-dans-un-contrat-de-transition-ecologique-cte>

## REMERCIEMENTS

### Auditions réalisées

- Mme Juliana M'DOIHOMA, Elue régionale.
- M. Gérard FRANCOISE, Elu municipal à la Mairie de Saint-Denis.
- M. Bruno FAUSTIN, Directeur Général Adjoint "Gouvernance Partagée".
- Mme Florence DESNOT, Directrice du projet PRUNEL, Mairie de Saint-Denis.
- Mme Stéphanie TURBY, Directrice du Centre de Ressource de la Cohésion Sociale et Urbaine de La Réunion.
- Mme Dominique DE LAUZIERE, Garante de la Commission Nationale de Débat Public.

### Rencontres et auditions extérieures

- M. Faizal VALLY, Elu municipal à la Mairie du Port.
- Le Conseil Citoyen de la Ville du Port.
- L'équipe administrative en charge de la politique de la ville, du cadre de vie, de la rénovation urbaine et du logement de la ville du Port.
- M. Dominique PICARDO, Chef de projet Tram Aéroport Entrée Ouest, CINOR.
- Mme Martine PREVOST, Présidente de l'association Pti Colibri.
- M. Benoît MAHEUX, Directeur de JB4 et son équipe.
- M. Adrien NOURISSIER, chargé de mission "pouvoir d'agir" auprès des Conseils citoyens, JB4.
- Mme Claude MARVILLIERS, chargée de mission politique de la ville au Centre de Ressource de la Cohésion Sociale et Urbaine de La Réunion.
- M. Pierre BECCU, réalisateur du film "Graines d'Espoir" et "FondKer Marmay".

**La Commission ad hoc du CESER remercie les personnes auditionnées au sein et à l'extérieur du CESER ainsi que les contributeurs dans le cadre de ce travail d'auto-saisine.**

Faire de La Réunion du Millénum  
un **Territoire à citoyenneté positive**  
et un Territoire de défi éducatif.

