



Relevé des échanges
Conférence sur la participation citoyenne
Semaine de l'innovation publique
Mardi 21 novembre 2017 – Laboikos - Toulouse

Rédactrice : Megan Saby – 23 novembre 2017

1) Contexte

La semaine de l'innovation publique est un événement national piloté par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). La 4^e édition s'est déroulée du 20 au 26 novembre 2017.

Dans le cadre de cette semaine, le laboratoire d'innovation publique des services de l'Etat (Lab-O,) issu d'un appel à projet du programme d'investissement avenir et ouvert depuis mai 2017, a organisé une matinée consacrée à la place de l'utilisateur et du citoyen dans la construction de l'action publique.

2) Conférence : Quelle place pour l'utilisateur et le citoyen dans la construction de l'action publique ?

Il existe différentes catégories d'acteurs

- **Les habitants** : ce terme est le plus englobant.
- **Les contribuables** : c'est un terme plus restreint car tous les habitants ne payent pas des impôts. Néanmoins, tous payent la TVA.
- **Les usagers** : ce terme désigne les bénéficiaires directs.
- **Les citoyens** : cette appellation désigne les personnes qui participent à l'action publique.

Les finalités des approches citoyennes

- Une **finalité managériale** : coordonner et améliorer les actions publiques.
- Une **finalité démocratique** : discuter et débattre du modèle de société.
- Une **finalité plus sociale** : favoriser la cohésion entre les gens.
- Une **finalité citoyenne** : auto-saisine par le citoyen de certaines questions.

Les processus

- **Processus informatif** : l'organisation publique va diffuser de l'information.
- **Processus consultatif** : l'organisation attend un retour, mais n'est pas dans une approche de concertation car l'avis recueilli n'est pas nécessairement suivi.
- **Processus délibératif** : il s'agit de discuter et débattre pour aboutir à une décision commune.
- **Processus représentatif** : il vise à instaurer à l'intérieur des structures une gouvernance associant les usagers.

- **Processus participatif et concertatif** : l'administration va associer le citoyen et le laisser interagir pour peser sur la décision. Il s'agit d'échanger jusqu'à trouver un point d'équilibre.

Les outils :

Les outils peuvent être classés selon deux axes :

- un axe avec des outils **individuels** (ex : sondage) ou **collectifs** (ex : un focus groupe) .
- un axe où les personnes sont **objets** (on cherche à leur « soutirer » de l'information) **et sujets** (on cherche à « impliquer » les acteurs). La participation est de l'ordre de la personne sujet et non de la personne objet, même si les personnes sont sollicitées.

Des outils variés :

- **Les débats citoyens** permettent à des citoyens de débattre en public et non pas de diffuser seulement de l'information.
- **Les conseils de citoyens** (par exemple les conseils de quartiers ou les conseils de jeunes) existent de manière pérenne, contrairement aux débats qui sont ponctuels .
- **Les ateliers citoyens** peuvent être de tailles variables (mini groupes de 10 à 15, grands groupes de 500 à 1000 personnes jusqu'aux dispositifs de participation en ligne qui permettent de toucher encore plus de monde).
- Parmi les mini-groupes, les **jurys de citoyens** proviennent d'un dispositif danois qui permet à un groupe d'environ 15 personnes (le panel est choisi en amont pour être représentatif) de s'enrichir sur un sujet, d'en débattre et d'émettre soi-même un avis. Cette démarche a été expérimentée avec le SGMAP (sur le sujet du big data en santé en 2016, sur la lutte contre les addictions à l'école, au tabac, à l'alcool et aux écrans en 2017). Le fonctionnement est le suivant : sélection d'un panel suffisamment divers de citoyens de 10 à 15 personnes, qui sont formées et auditionnent des experts durant un week-end, puis se retrouvent durant un autre week-end pour rédiger un avis sur une question posée. Ce dispositif est efficace mais assez rare (une dizaine par an en France). Le problème de ces mini-groupes, c'est le nombre de personnes (difficile d'avoir un panel représentatif dans la présence ; dispositif où l'on est plus dans la « profondeur » que dans la « largeur »).
- Parmi les grands groupes, il y a les meetings avec un débat général.
 - **Le town meeting** consiste à faire débattre des groupes de dix personnes (150 personnes au total), chacun étant conduit par un animateur et chaque salle étant connectée. Les animateurs collectent les données, une régie centrale synthétise et propose une réflexion d'ensemble à tous les groupes. Une régie centrale synthétise les résultats et invite les participants à se prononcer avec des «appets » sur les propositions.
 - Les **world wide views** sont des débats pour lesquels les sujets débattus sont connus et préparés en amont (exemple du débat planétaire précédant la COP 21 pour amener 10000 citoyens répartis dans 85 pays à travailler sur 30 questions réparties par thèmes avec discussion et vote). Cela permet aux citoyens de dépasser le système du sondage et du vote car on lui donne les moyens de réfléchir.

- **Sur les approches en ligne**, un MOOC citoyen est lancé par la Région Occitanie sur le thème « Occitanie 2040 »; objectif : permettre à des citoyens de disposer d'informations au travers de vidéos durant 4 semaines.

Quelques réflexions

- Même si **les démarches citoyennes ont augmenté, elles n'irriguent pas tous les dispositifs**. Une part importante des citoyens ne s'intéresse pas à la sphère publique. On observe un certain repli sur la sphère privée et une certaine défiance envers les élus et les experts.
- **La place des citoyens reste limitée, mais pourtant indispensable**. Sans intervention du citoyen, la démocratie recule.
- **Les démarches citoyennes sont contestées**. On peut penser que l'on est dans une « démocratie d'élevage » où la consultation du citoyen est artificielle car on ne tient pas compte de son avis et parce que les personnes qui participent ne représentent pas toujours l'intérêt général car souvent ce sont les mêmes citoyens qui participent.
- **Les démarches citoyennes sont nécessaires, malgré les difficultés qu'elles rencontrent**. Les choix à faire relèvent parfois de l'idéologie et non de l'expertise. Il y a donc besoin d'un retour des citoyens, qui peuvent également éclairer les experts : l'usager peut apporter une expertise d'usage par rapport à une expertise technique ou venir enrichir une vision stratégique d'une vision opérationnelle.
- **Les démarches citoyennes sont fragiles mais perfectibles**. Peu de citoyens participent à ces actions. Il y a également un problème d'inégalités face aux participations. En outre, la participation a parfois un faible impact sur la décision finale.

Interventions des participants suite à la conférence :

- La défiance existe mais n'est pas tournée vers les experts. Elle s'exprime surtout à l'égard des élus. Les experts apportent au contraire un éclairage nécessaire aux citoyens.
- Il aurait été souhaitable que cette conférence aborde une approche plus réglementaire, notamment explicative des processus d'enquêtes d'utilité publique, concertation, ou débat (contraintes de délais, objectifs poursuivis, difficultés...).
- Est-ce que ces dispositifs participatifs peuvent concilier l'intérêt général porté par l'administration et les intérêts privés des citoyens ? Réponse de l'intervenant : il s'agit de faire participer des citoyens non militants. Ainsi, les associations ne sont pas toujours associées, ce qui est parfois mal compris. Pour permettre à des citoyens non engagés de participer au débat, il y a une construction artificielle qui consiste à aller chercher des gens, voire à les rémunérer pour les inciter à participer (logique inspirée du marketing pour cibler les consommateurs les plus proches des besoins).
- Est-ce que le développement d'internet ne nuit pas aux démarches participatives ? Réponse de l'intervenant : internet peut être un moyen neutre d'améliorer le service public et un moyen d'expression pour les usagers. Par exemple, le MOOC permet aux élus de se rapprocher des citoyens.
- Il y a une acculturation à faire pour les élus et les agents des collectivités autour de la citoyenneté active. Très souvent le numérique est utilisé comme une finalité alors que ce n'est qu'un moyen. Il faut d'abord s'interroger sur l'objet même de la concertation.

3) Table ronde

Utilisation de l'outil Kahhoot afin de faire participer le public à travers 4 questions :

- L'Etat et les Collectivités ont-ils les mêmes enjeux en termes de participation citoyenne ?
- Les dispositifs numériques et les dispositifs physiques ont-ils la même efficacité ?
- La participation est-elle une affaire de professionnels ?
- Les démarches participatives bouleversent-elles les pratiques ?

Intervenants de la table ronde :

- Nathalie EYBALIN : Conseil Régional Occitanie, responsable du service Stratégies et territoires urbains, direction action territoriale ruralité montagne
- Bruno LION : DRAAF, directeur régional adjoint
- Laura MERCIER : Toulouse métropole, chargée de projets « nouveaux services »
- Pascal JARRY : Conseil Départemental de la Haute-Garonne, directeur de la mission démocratie participative / égalité femmes-hommes
- Cécile VALVERDE : présidente du conseil de développement du SICOVAL.
- Hafid El MEDHAOUI: Agence Com1possible.
- Dorian MAHMOUD : Politizr (plateforme en ligne entre élus et citoyens pour échanger des solutions et renouer la confiance)
- Jeremy SIMONKLEIN : Myopencity (startup tournée vers la démocratie 2.0 – propose des services de démocratie en ligne) .
- Emmanuel HELLEGOUARCH, Berger-Levrault.

1/ Table ronde entre les acteurs privés

Comment combiner le numérique et le présentiel pour les participations citoyennes ?

- Hafid EL MEDHAOUI : Développer des outils numériques ne suffit pas pour créer un véritable engagement. Pour lui, une smart city c'est avant tout des citoyens connectés, mais aussi connectés physiquement. Sa société Com1possible a créé un dispositif physique présentiel par une nacelle. Il s'agit de renouer dans l'espace du village un espace d'interaction. Cet espace (nacelle) n'exclut pas le numérique, il est connecté avec le wifi. Toutefois les applications numériques sont individuelles, le défi est donc de rendre le numérique collectif.
- Jeremy SIMONKLEIN : Ce n'est pas uniquement sur le numérique qu'on peut créer un lien local. Le numérique permet de recueillir l'avis des gens, de sensibiliser les citoyens, mais après les débats se font par des réunions publiques. Il est important que les gens puissent se rencontrer physiquement.
- Emmanuel HELLEGOUARCH : Quand il n'y a que du présentiel, la mobilisation est « dure » mais avoir une approche seulement numérique, revient à exclure une partie de la population (10 % à 15% des gens ne sont pas connectés). Il faut donc mixer du numérique et du présentiel et surtout assurer l'inclusion de l'ensemble des personnes.
- Dorian MAHMOUD : Les élus indiquent qu'ils sont confrontés à des difficultés pour éclairer le citoyen. La plateforme mise en œuvre par la société Politizr donne au numérique un rôle d'information et d'explication et contribue à améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative : : sur cette plateforme, les élus

diffusent de l'information mais échangent aussi entre eux les bonnes pratiques et le citoyen peut interroger l'élu. Cela leur permet d'avoir une approche plus transversale et ainsi, d'alimenter l'optimisme politique.

Peut-on dire qu'à travers ces outils numériques, l'effet recherché est une économie de moyens pour le citoyen ?

- Dorian MAHMOUD : Il faut continuer à aller chercher les gens. Le numérique ne peut pas remplacer le présentiel.
- Jeremy SIMONKLEIN : Le numérique apporte des avantages. Il permet notamment l'expression de personnes qui ne peuvent pas se déplacer et de celles qui n'osent pas s'exprimer en public.
- Hafid El MEDHAOUI : Le numérique apporte des avantages, mais il exclut aussi une partie de la population. C'est une question d'équilibre. Ce sont majoritairement des catégories socioprofessionnelles supérieures qui participent. Il faut faire un travail pour emmener d'autres personnes.

Les coûts entre le présentiel et le numérique en matière de démarches citoyennes sont-ils très différents ?

- Hafid El MEDHAOUI : La différence de coût dépend de l'outil. Au départ pour la société Com1possible, l'outil numérique souhaité aurait coûté plusieurs millions d'euros. Le choix final du présentiel (nacelle) se chiffre en millier d'euros. La question centrale n'est pas celle du coût mais celle du partage de pouvoir.
- Dorian MAHMOUD : Au delà du coût, une attention particulière doit être faite sur l'intention réelle de la collectivité. Le numérique ne doit pas être un élément de pure communication, mais doit permettre une participation effective qui peut être couplée par du présentiel.
- Jeremy SIMONKLEIN : Même derrière l'outil numérique, il y a des moyens humains. Les moyens humains doivent alimenter les plateformes numériques, sinon l'impact sera moindre.
- Emmanuel HELLEGOUARCH : Il faut une combinaison des outils numériques et des formats en présentiel pour donner les moyens à des collectivités modestes de mettre en place des outils participatifs.

2/ Table ronde avec les acteurs publics :

Comment articulez-vous le numérique et le présentiel ?

- Cécile VALVERDE indique que sa structure travaille surtout sur le présentiel, et que le numérique sert avant tout à contourner ce qui est impossible à faire en présentiel (exemple : diffuser des informations au plus grand nombre).
- Pascal JARRY : L'open data permet de faciliter l'accès aux données et donc à l'information. L'obligation de dématérialiser les enquêtes publiques change la donne et crée de l'incertitude car les collectivités doivent s'adapter. Le numérique n'est pas forcément moins cher qu'un atelier en présentiel, il faut travailler la complémentarité.
- Nathalie EYBALIN : Il faut être dans la complémentarité. Les coûts des participations présentes sont importants du fait de la taille de la collectivité (Région). Le coût du

numérique est également important, mais comme les outils sont réutilisables ils permettent une meilleure maîtrise des budgets.

- Bruno LION : Le présentiel est mis en doute par les citoyens qui se demandent pourquoi seulement une petite partie de la population décide. Le numérique permet d'élargir le champ des participants.
- Laura MERCIER : La métropole a mis en place un registre dématérialisé sur une consultation obligatoire, le réaménagement de la place Saint-Sernin, mais ce dispositif a été complété par des réunions publiques puis les Nacelles ont permis d'aller chercher des publics en présentiel.

Interactions entre les participants et les intervenants de la table ronde:

- Le numérique est avant tout un outil et non une finalité. Ce dernier doit permettre d'alimenter le présentiel, les interfaces sont parfois impénétrables. Le fantasme du numérique ne va pas tout solutionner ou révolutionner, c'est avant tout un moyen d'information.
- Un participant s'adresse aux start-ups pour leur demander s'ils ont réfléchi à la question de l'expression des personnes les plus vulnérables. Ne faudrait-il pas inventer des formes d'expression numérique qui ne soient pas que oral (exemple : pour les étrangers, les handicapés) ? Luttez-vous contre la fracture numérique ?
- Hafid El MEDHAOUI indique que l'enjeu est d'être très mobile et très rapide dans une démarche de design. Il ajoute que par la nacelle, il essaye de n'exclure aucune personne, notamment en utilisant des pictogrammes visuels.

Quel garde-fou existe-il pour ces participations citoyennes ? Comment éviter qu'une idée qui ne soit pas partagée prenne le pouvoir ?

- Bruno LION : Pour les participations citoyennes en présentiel, il existe déjà des groupes de lobbies. On ne peut donc pas dire qu'il y a une confrontation entre le présentiel et le virtuel. Sur les questions délicates qui requièrent à la fois de l'idéologie et de l'expertise, il s'agit de se demander comment mener à bien les participations citoyennes. La réponse est peut-être d'assurer un couplage entre le numérique et le présentiel.
- Pascal JARRY: Le technicien, l'élu doivent pouvoir croiser leur expertise avec des citoyens. La question se pose alors de savoir comment créer les conditions du croisement ?
- Cécile VALVERDE : Le débat est indispensable avant toute décision. Le présentiel permet à tout le monde d'avancer, même si à la fin il n'y a pas de décision mais une avancée collective. Il faut interroger le maximum de personnes. Il faut organiser des séances découvertes. L'expérience démontre que dans les débats publics, les participants ne sont plus les mêmes au début qu'à la fin. Sur la modération des débats publics, il faut aussi voir la manière dont on est capable de recevoir les remontées ascendantes, jusqu'où on est prêt à entendre un point de vue qui diffère des postulats posés au départ.
- Nathalie EYBALIN : La concertation permet de repenser la manière d'élaborer les politiques publiques. De là, il s'agit de savoir jusqu'où les acteurs publics sont enclins à remettre en question les politiques publiques qu'ils souhaitaient développer.

Quelle différence entre l'Etat et les collectivités territoriales pour les démarches citoyennes ?

- Bruno LION : L'Etat décline des orientations nationales et est en cela descendant. De ce fait, les marges d'adaptation pour intégrer les remontées des participations citoyennes sont plus limitées que pour les collectivités territoriales. En outre, il y a une dimension de neutralité à prendre en compte pour l'Etat. Il lui est alors difficile d'être moteur d'un processus, car dans ces cas il est souvent accusé de manipulation. Toutefois l'Etat et les collectivités sont des partenaires qui poursuivent un objectif commun : conduire le meilleur dispositif en mettant en mouvement le maximum de parties prenantes pour construire le meilleur projet possible...
- Emmanuel HELLEGOUARCH : L'Etat et les collectivités territoriales sont sur des problématiques communes, les collectivités ayant l'avantage de la proximité avec les citoyens.
- Hafid El MEDHAOUI : Sur la position Etat, il y a moins de marges de manœuvre avec la notion de neutralité. Toutefois la question fondamentale de la participation citoyenne reste de s'interroger sur la finalité. Ces processus doivent permettre de faire de meilleurs projets. La conscience citoyenne se dit qu'un « projet fait sans moi est un projet fait contre moi ». Le commanditaire doit être prêt à changer d'avis si la consultation donne autre chose que prévu...
- Dorian MAHMOUD : L'Etat est pour beaucoup une entité froide qui ponctionne l'argent du contribuable. A son sens, il faut changer cette vision, par exemple en instaurant plus de budgets participatifs.

Interactions entre les participants et les intervenants de la table ronde:

- On ne peut plus penser l'action publique isolée. Depuis 2013, il y a la mise en place de démarches de co-construction, qui transforment la représentation des uns et des autres et finalement les pratiques.
- La non prise en compte des citoyens dans les démarches des petites collectivités territoriales est sanctionnée par le vote. Cela n'est pas le cas pour l'Etat.
- Laura MERCIER indique qu'au travers du laboratoire des usages de la métropole, il y a la mise en œuvre de processus de concertation envers les usagers. Ce laboratoire prône une logique inversée pour designer une solution à partir des besoins des usagers et des expressions des citoyens. Cette démarche engendre une économie de ressources car les projets qui ne marcheraient pas ne sont pas développés, puisque testés en amont au travers d'un premier cahier des charges.
- Il est difficile de faire une comparaison entre l'Etat et les collectivités territoriales car l'Etat dispose de moins de marges de manœuvre. Toutefois, il n'en reste pas moins que la participation n'est pas encore assez développée. Peut-on imaginer que les collectivités puissent créer un volet responsabilité sociale et accompagner spontanément des associations ou des groupes de citoyens qui voudraient lancer des projets ?
- Jeremy SIMONKLEIN : Un citoyen qui voudrait faire émerger un projet peut le faire via la plateforme de Myopencity. Toutefois ce projet sera perçu comme individuel. Pour lui donner une dimension collective, le groupe de citoyens peut se déplacer au

sein de la collectivité pour en faire part. L'effort de consultation est toujours bénéfique, l'intégration d'une concertation tout au long d'un processus permet de ne pas se retrouver face au mur...

- Nathalie EYBALIN : L'enjeu pour l'Etat et les collectivités territoriales est le même, avoir des services publics les plus adaptés au besoin des citoyens. La différence réside dans la proximité et le retour du bâton, un élu est plus proche des citoyens qui sont également ses électeurs.
- Bruno LION : L'Etat et les collectivités territoriales ne travaillent pas à la même échelle. L'Etat rencontre de nombreuses difficultés pour mobiliser et pour faire participer. Les sujets sont parfois complexes et larges. Mais il est inexact de dire que l'Etat n'engage pas de démarches citoyennes. Il convient dès lors d'améliorer la concertation publique en l'adaptant à l'échelle étatique. Il convient également de ne pas oublier les outils existants, en démultipliant par exemple les enquêtes publiques par l'outil numérique. Les outils doivent être efficaces et tenir compte des contraintes budgétaires.

Comment accompagner les agents dans cette transformations des processus de concertation ?

- Pascal JARRY : La question de la démocratie participative est une démarche intégrée. Il revient au chef de projet de mettre en place ces processus s'il les juge utiles au projet. Il y a une volonté de ne pas créer de spécialistes sur cette thématique. Cette démarche transforme le travail. En effet mettre 3 scénarios en débat ce n'est pas un. Le choix du conseil départemental 31, c'est d'accompagner, de former les directions avec une mission dédiée en appuie pour réussir la démocratie participative en Haute-Garonne.
- Bruno LION : La mise en place de démarches citoyennes requière des compétences nouvelles pour lesquelles il convient d'être formé. Il faut apprendre à être des commanditaires de processus pour savoir rédiger des cahiers des charges, apprendre à solliciter des professionnels, définir nos intentions, animer des réunions et être dans une posture d'écoute.