

5^e
édition

Les RENCONTRES
de la

TRANSFORMATION PUBLIQUE

Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ?

ÉTUDE

Octobre 2013



En partenariat avec



EUROGROUP
CONSULTING

THE ART OF MOBILIZATION

5^e
édition

Les RENCONTRES
de la

TRANSFORMATION PUBLIQUE



Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ?

Octobre 2013

EUROGROUP
CONSULTING

THE ART OF **MOBILIZATION**

*« Il y a plus de lumière et de sagesse dans beaucoup
d'hommes réunis que dans un seul. »*

Alexis de Tocqueville

Sommaire

1. ■ À PROPOS DES RENCONTRES DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE ORGANISÉES PAR EUROGROUP CONSULTING, LA DGAFF ET L'ENA SUR LE MANAGEMENT PUBLIC P. 5
2. ■ PRÉSENTATION DES INTERVENANTS À LA CONFÉRENCE DU 22 OCTOBRE 2013 P.9
3. ■ POURQUOI S'INTÉRESSER AUJOURD'HUI À LA PARTICIPATION DES AGENTS ET DES USAGERS AUX POLITIQUES PUBLIQUES ? P. 15
4. ■ LA PARTICIPATION : UNE IDÉE ANCIENNE, UN ÉLAN NOUVEAU P. 19
5. ■ CLARIFIER SON BESOIN, COMPRENDRE LES ATTENTES : QUESTIONS PREALABLES POUR ENGAGER UNE PARTICIPATION P. 29
6. ■ MENER À BIEN UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE : QUELQUES RECOMMANDATIONS PRATIQUES P. 41
7. ■ EN CONCLUSION : INSTAURER UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LA CONSULTATION P. 57
8. ■ ANNEXES P. 61

- **À propos des Rencontres de la Transformation Publique organisées par EUROGROUP CONSULTING, la DGAFF et l'ENA sur le management public**

À propos des Rencontres de la Transformation Publique organisées par EUROGROUP CONSULTING, la DGAFF et l'ENA sur le management public

En tant qu'acteur de référence fortement impliqué dans l'évolution du secteur public, EUROGROUP CONSULTING attache une grande importance aux réflexions engagées depuis plus de quatre ans avec la Direction Générale de la Fonction Publique et l'ENA dans le cadre des Rencontres de la Transformation Publique (RTP).

Dans un contexte de transformation importante des missions de l'Etat, comme de l'ensemble des entités publiques, le travail de réflexion sur les ressources humaines et les modes de management permet une prise de recul très positive et suscite des propositions concrètes.

En 2009, le premier thème abordé était celui du management des seniors.

La nécessité d'une véritable gestion des âges de la vie pour faire face aux défis démographiques, sociaux et politiques avait été mise en avant. Des pistes d'actions concrètes avaient été proposées, comme l'application du principe de non-discrimination envers les seniors, l'actualisation et le renouvellement des compétences des seniors, ou encore leur responsabilisation dans la construction des parcours de fins de carrière.

En 2010, la réflexion était axée sur les hauts potentiels.

Pour retenir les meilleurs et préparer le renouvellement démographique de la haute fonction publique, les pistes de réflexion portaient notamment sur le développement de parcours de mobilité, la diversification de la composition des viviers de hauts potentiels, ou la dynamique de renouvellement des valeurs de l'Etat dans le management et la mobilisation de ses cadres de haut niveau

En 2011, les liens entre management du secteur public et innovation étaient le thème étudié par deux tables-rondes. Nous avons abouti à des recommandations portant notamment sur la nécessité de proposer une stratégie pour l'innovation et des pistes de déclinaison utiles, notamment pour créer un environnement propice à l'innovation.

En 2012, l'objet des RTP a été l'articulation de la culture du secteur public avec celle du changement, à partir d'une enquête réalisée auprès d'un panel d'agents des trois fonctions publiques sur leur perception des valeurs du service public. Nous avons formulé 5 pistes de réflexion pour faire de la culture du service public et de ces valeurs un élément d'ancrage et de réussite des réformes.

Cette 5^{ème} édition aborde la problématique de la participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques.



Marie-Anne LEVÊQUE
Directrice générale de l'administration et de la fonction publique,
Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Marie-Anne LEVÊQUE, contrôleur général économique et financier, conseillère fonction publique au cabinet du Premier ministre, M. Jean-Marc AYRAULT, ancienne collaboratrice de M. Lionel JOSPIN à Matignon, a été nommée directrice générale de l'administration et de la fonction publique par décret du 19 septembre 2013.

Elle remplace M. Jean-François VERDIER, administrateur civil, ancien directeur du cabinet de M. Christian JACOB, au ministère de la Fonction publique, en poste depuis 2005. Née en octobre 1965, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, Mme Marie-Anne LEVÊQUE fut affectée au secrétariat général du gouvernement en 1993, à sa sortie de l'ENA (promotion « Léon Gambetta »), Adjointe (1993-1995), puis chef du bureau du statut général à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (1995-1997), elle fut affectée au bureau « budget de l'équipement, du logement et du tourisme » à la direction du Budget entre mars 1997 et octobre 1998. Conseillère technique, chargée du statut général et des statuts particuliers de la fonction publique, de l'ENA et de la fonction publique territoriale, au cabinet de M. Emile ZUCCARELLI, au ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation (1998-2000), elle fut ensuite conseillère technique, chargée de la fonction publique, au cabinet de M. Lionel JOSPIN à Matignon, de mars 2000 à mars 2002. Adjointe au directeur des affaires financières au ministère de l'Education nationale (2002-2007), puis chef de service à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (2007-2011), elle fut nommée en juin 2011 contrôleur général économique et financier et fut chef de la mission « gestion des ressources humaines et audit salarial du secteur public » au contrôle général économique et financier du ministère de l'Economie et des Finances (2011-2012). Mme Marie-Anne LEVÊQUE est, depuis mai 2012, conseillère fonction publique au cabinet du Premier ministre, M. Jean-Marc AYRAULT.



Nathalie LOISEAU
Directrice,
Ecole nationale d'administration

Nathalie LOISEAU, ministre plénipotentiaire, est diplômée de Sciences Po Paris et de l'INALCO en chinois. Elle est directrice de l'Ecole nationale d'administration depuis 2012.

Entrée au Ministère des Affaires étrangères en 1986, elle a notamment servi à la direction de la communication et de la presse, à la direction d'Asie et à la direction des Nations unies. Elle a servi en qualité de conseiller technique au cabinet du ministre des affaires étrangères de 1993 à 1995. Elle a également été affectée à Jakarta (1990-1992), Dakar (1995-1999), Rabat (1999- 2002), et en qualité de Chef du service d'information et de presse à l'ambassade de France à Washington, d'août 2002 à juillet 2007. Sous-directrice d'Afrique du Nord (2007-2008), elle fut ensuite Directrice adjointe d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au Quai d'Orsay (2008-2009). Directrice des ressources humaines au Ministère des Affaires étrangères et européennes (2009-2011), Mme Nathalie LOISEAU fut nommée en novembre 2011 Directrice générale de l'administration et de la modernisation au Ministère des Affaires étrangères.



Gilles BONNENFANT
Président,
EUROGROUP CONSULTING

Ingénieur diplômé des Arts et Métiers (ENSAM, 1984), Gilles BONNENFANT a débuté sa carrière chez Arthur Andersen. Après 6 ans comme Fondateur au sein du Groupe Mazars, il devient Associé d'EUROGROUP CONSULTING en 1996.

Responsable des activités publiques, parapubliques d'EUROGROUP CONSULTING France et de l'animation du réseau « Public sector » du groupe, Gilles BONNENFANT participe depuis quelques années au développement des entreprises publiques, dans leur recherche de performance et de mobilisation. Spécialiste de la stratégie, de l'organisation et de la conduite du changement depuis plus de 20 ans, pour des clients à la fois privés et publics, il accompagne les grands programmes de transformation des administrations et des établissements publics et est ainsi au cœur des problématiques de la réforme de l'Etat.

Expert auprès des Bailleurs de fonds (BM, BAD, UE, MCA), il intervient auprès de gouvernements étrangers sur les réformes de gouvernance et de politiques publiques. Par ailleurs, il anime les Rencontres annuelles de la Transformation Publique et est à l'origine de nombreuses publications (études et livres) sur le management public.

Le 1er septembre 2012 Gilles BONNENFANT est nommé Président d'EUROGROUP CONSULTING.

■ **Présentation des intervenants à la conférence du 22 octobre 2013**

Présentation des intervenants à la conférences du 22 octobre 2013



Dominique BAUDIS Défenseur des droits

Diplômé de l'IEP de Paris et ancien journaliste, Dominique BAUDIS est aujourd'hui Défenseur des droits. Sa carrière dans les médias commence en 1972 à la radio libanaise au titre de la Coopération. Après plusieurs années à TF1 et FR3, entre 1972 et 1982, il devient Conseiller général de Haute-Garonne en 1985, puis Président du conseil régional de Midi-Pyrénées (1986-1992). Trois fois député européen (1984-1988, 1994-1997, 2009-2011), il sera notamment Vice-président de la commission des Affaires étrangères au Parlement européen durant son dernier mandat. Maire de Toulouse sans interruption de 1983 à 2001, il devient Président du CSA cette même année, et ce jusqu'en 2007. Président de l'Institut du Monde Arabe de 2007 à 2011, il est également auteur de plusieurs documents et romans consacrés à l'histoire du Proche-Orient. Le 22 juin 2011, Dominique BAUDIS est nommé Défenseur des droits ; il est le premier à exercer cette fonction.



Lawrence CANNON Ambassadeur du Canada en France

Lawrence CANNON a servi de 2008 à 2011 comme ministre des Affaires étrangères du Canada, et de 2006 à 2008 ministre des Transports, des Infrastructures et des Collectivités et ministre responsable du Québec. Membre du caucus du Parti Conservateur, il siégeait à la Chambre des communes comme député de la circonscription fédérale de Pontiac, Québec. De 1989 à 1990 M. CANNON a été nommé vice-président de l'Assemblée nationale. Il a servi comme ministre des Communications du Québec de 1990 à 1994. En 1994, il est devenu vice-président aux Affaires gouvernementales de la société Unitel. De 2001 à 2005 M CANNON a été élu conseiller municipal de la nouvelle Ville de Gatineau. En 2005, il est devenu chef de cabinet adjoint du chef du Parti Conservateur du Canada et directeur général adjoint du Parti Conservateur du Canada. Il a ensuite été élu député à la Chambre des communes en 2006, poste qu'il a occupé jusqu'à l'élection fédérale du 2 mai 2011. En octobre 2011, il s'est joint à la firme Gowling's, comme président du Groupe des Affaires gouvernementales à Ottawa. Il a également été membre du Conseil d'administration d'Oceanic Iron Ore Corporation. M. CANNON a quitté ses fonctions au sein de ces deux entreprises lorsqu'il a été nommé ambassadeur du Canada en France. M. CANNON est titulaire d'une Maîtrise en Administration des affaires de l'Université Laval et d'un Baccalauréat en Arts du Collège Loyola de Montréal.

Présentation des intervenants à la conférences du 22 octobre 2013



Patrick HALLINGER
Secrétaire national,
Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires - CGT

Patrick HALLINGER est attaché principal au ministère de l'Ecologie. Après avoir occupé des fonctions de chargé d'études d'urbanisme à la DDE de l'Indre et Loire, il a ensuite exercé différentes responsabilités syndicales régionales et nationales. Il s'est investi dans le syndicalisme cadres en créant une organisation spécifique pour impulser cette activité à la fédération CGT de l'Équipement-environnement. Il a également animé cette activité dans la fonction publique et dans la Confédération. A ce titre, il est notamment membre du conseil d'administration de l'ENA. Secrétaire national de l'UGFF, Patrick HALLINGER a en charge les questions de réforme de l'Etat et de la décentralisation. Il a ainsi porté la réflexion syndicale sur ces questions depuis une dizaine d'années. Il a suivi les questions de la RGPP et de la MAP en étant particulièrement attentif aux questions du service public de proximité. Il a participé précédemment à la commission de modernisation des services publics dont il regrette aujourd'hui la disparition. Membre du Comité Central des DDI, il fait le constat du besoin de lieux d'échanges et de concertation avec les personnels et les différents acteurs tant au plan national sur les questions interministérielles qu'au plan des territoires. Il s'investit au plan associatif pour promouvoir les services publics.



Guy MOULIN
Président de la Commission Médicale d'Établissement, Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille
Président de la Conférence des Présidents de CME de CHU

Guy MOULIN, a été Interne des Hôpitaux de Marseille en 1986, Praticien Hospitalier en 1992 et Professeur des Universités-Praticien Hospitalier depuis 1995. Chef du Service de Radiologie Générale et Vasculaire à l'Hôpital de la Timone – CHU de Marseille – depuis 2003, il est spécialiste en radiologie vasculaire interventionnelle et en imagerie de la tête et du cou. Il a présidé la Société Francophone d'imagerie de la tête et du cou (CIREOL) de 2001 à 2007.

Secrétaire général de la Commission Médicale d'Établissement du CHU de Marseille de 1999 à 2003, puis Vice-Président de 2003 à 2007, il a été élu Président depuis avril 2007. Guy MOULIN préside la Conférence des Présidents de CME de CHU depuis janvier 2012.

Présentation des intervenants à la conférences du 22 octobre 2013



Julien RENCKI
Secrétaire général
Secrétariat général pour la Modernisation de l'Action Publique

Né en 1970, Julien RENCKI commence sa carrière en 1997 à la direction du Trésor au ministère de l'Economie et des Finances, comme adjoint au chef de bureau, d'abord en charge du financement du logement puis de la régulation de l'assurance. En 2001, il rejoint Bruxelles comme attaché financier au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

En 2003, il est nommé chef du bureau « EDF et Gaz de France » à l'Agence des participations de l'État. Il est ensuite chef du bureau « endettement et financement international » et secrétaire général du Club de Paris, de 2006 à 2007, puis sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement et vice-président du Club de Paris jusqu'en 2009.

Nommé secrétaire général de la direction générale du Trésor fin 2009, il est chargé de la conduite du projet de transformation « DG Trésor 2010 ». En mai 2012, il devient conseiller pour l'économie, les finances et les entreprises du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault.

Julien RENCKI a été nommé secrétaire général pour la modernisation de l'action publique en septembre 2013.

Marié, père de quatre enfants, Julien RENCKI est diplômé de l'ENA (1997, promotion Marc Bloch), de l'Institut des Etudes Politiques de Paris et titulaire d'un DEA de droit communautaire de l'université de Paris-II. Il est administrateur civil hors classe.



Thomas CAMPEAUX
Directeur adjoint à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique,
Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, titulaire d'un diplôme d'études approfondies en droit public (Paris V) et ancien élève de l'ENA (promotion "Copernic", 2002), Thomas Campeaux est maître des requêtes au Conseil d'Etat et exerce les fonctions de directeur, adjoint à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF).

A sa sortie de l'ENA en 2002, il intègre le Conseil d'Etat où il exerce des fonctions de rapporteur à la section du contentieux et à la section de l'intérieur jusqu'en 2006. Il poursuit sa carrière dans le corps préfectoral, d'abord comme secrétaire général de la préfecture de la Meuse (2006-2008), puis en tant que sous-préfet de Saint-Paul à la Réunion (2006-2008), avant de rejoindre le ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique en juillet 2012.

Présentation des intervenants à la conférences du 22 octobre 2013



S téphane GEFRIER
Associé,
EUROGROUP CONSULTING

Stéphane GEFRIER est diplômé de Sciences-Po (Service Public, 1994) et est également titulaire du DESS de Gestion Publique de Paris-Dauphine. Il a débuté sa carrière chez EUROGROUP CONSULTING en 1999 ; il est associé au sein du Secteur Public et Santé.

Depuis une douzaine d'années, Stéphane GEFRIER est spécialisé dans le secteur public. Il accompagne les administrations d'État, les opérateurs publics et les collectivités territoriales dans leurs projets de transformation. Il est intervenu à de nombreuses reprises dans le domaine de la Défense et sur les politiques publiques régaliennes et également sur le domaine Santé/social. Ses domaines d'expertises couvrent notamment les projets de fusion, les démarches d'analyse stratégique, l'optimisation des organisations, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers et l'évaluation des politiques publiques.

- **Pourquoi s'intéresser aujourd'hui à la participation des agents et des usagers à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ?**

Le recours à la participation se développe dans le cadre de la MAP

France

« Ce programme [de simplification pour les années 2014, 2015 et 2016] se construit de manière (...) collaborative : grâce à la **participation des entreprises**, des administrations centrales, des préfets et des services déconcentrés, **des agents publics et désormais des citoyens** aux travaux ministériels. »

Relevé de décision du Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique du 17/07/13

Danemark



Le MindLAB est l'une des expériences les plus abouties en terme de participation puisqu'elle se traduit par la création d'une institution comme un lieu d'échanges. Son rôle d'impulsion et de réflexion au sein de la sphère publique danoise est reconnue. C'est sur la base de cette expérience que le SGMAP a construit avec la 27^{ème} région le « Labo Public éphémère ».

(détail p. 68)

La Modernisation de l'Action Publique, nouvel élan de la réforme des politiques publiques, met en avant les démarches participatives par le biais de dispositifs innovants :

La constitution de panels d'utilisateurs permet de renforcer leur écoute directe, notamment à travers les « **Rencontres des Usagers** » dont la dernière réunion s'est tenue le 10 juin 2013.

Le programme « **Innover, simplifier avec les agents publics** » a permis de recueillir les suggestions de plus de 3000 agents publics sur des sujets aussi divers que le fonctionnement de l'administration (notation, mutation,...) ou les relations aux usagers (propositions de simplifications de démarches).

Le « **Labo Public éphémère** », organisé avec la 27^{ème} Région sur le modèle danois, a réuni plusieurs experts afin d'échanger sur la vision de l'innovation publique en France.

Une démarche d'**évaluation des politiques publiques**, faisant participer l'ensemble des parties prenantes, a été engagée sur l'ensemble des champs ministériels.

Ces premiers exemples semblent traduire une attente de la part des administrations publiques, des agents et des usagers :

- pour les **usagers et les agents** : une demande accrue de participation et d'écoute ;
- pour les **administrations** : le besoin de capter des nouvelles idées et des innovations.

Les démarches participatives : « effet de mode » ou tendance de fond ?

Verbatim :

« En France, on consulte à tout-va »
Jean-Luc Warsmann, 2009

Les démarches participatives s'inscrivent donc dans une logique d'information, d'écoute, de co-construction et de **mobilisation des énergies de la société civile et des agents publics**. Dans l'ensemble des pays avancés, mais également dans les pays en développement, au sein des collectivités territoriales comme au niveau des administrations d'Etat, la participation s'est imposée comme un ingrédient incontournable, utilisé selon des modalités et des échelles diverses. Dès lors on peut se demander s'il s'agit d'un « effet de mode », renforcé par une tendance à l'interaction liée aux nouvelles technologies 2.0, ou d'un changement structurel qui touche profondément toutes les politiques publiques ?

Notre analyse tend à montrer que **les démarches participatives sont devenues, en 30 ans, un outil essentiel** pour améliorer la qualité des politiques publiques, de leur conception à leur évaluation.

Devant cette place grandissante, et cette diversité, l'objectif de cette étude est de **dégager des conditions de succès et des limites de ces démarches participatives**, ouvertes aux usagers et aux agents publics. Nous espérons ainsi contribuer à la réflexion en permettant aux décideurs de se poser les bonnes questions pour tirer de ces démarches toute la valeur ajoutée pour les usagers, les agents, l'administration et plus globalement l'intérêt général.

■ La participation : idée ancienne, élan nouveau

La participation : définition

« Relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans les processus décisionnels et d'élaboration des politiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques - même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement »

Des citoyens partenaires, information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques, 2002, OCDE

Il est essentiel de définir préalablement ce qu'on entend par la participation et ce que l'on exclut de notre étude.

Nous entendons par participation, le processus par lequel les usagers ou les agents expriment leurs intérêts, besoins et avis, dans le but d'être pris en compte dans l'élaboration, la conduite ou l'évaluation de la politique publique menée par une administration.

Cette formulation fait ainsi la synthèse de différentes définitions (Union Européenne, OCDE, IBM Center for the Business of Government, Syracuse University). Aucune acception officielle ne ressort actuellement en France, alors que ces pratiques tendent à se généraliser.

Nous distinguons par la suite la notion de participation des agents publics telle que définie ci-dessus, de la représentation assurée par les instances représentatives du personnel.

La participation et la représentation des agents : concurrence ou complémentarité ?

La voix des agents n'est pas uniquement entendue dans les démarches participatives mais s'exprime déjà au sein d'instances de représentation, comme les CAP, les CTP ou les CHS.

Facteurs de concurrence

- **Risque de confusion**, notamment temporelle, entre les démarches si les agents sont trop sollicités : par exemple, ne pas mener de manière concomitante, au moins sans explication détaillée permettant de distinguer les objectifs et modalités, une élection d'IRP et une démarche participative d'ampleur (autour d'un plan stratégique).

Facteurs de différenciation

- Dans la plupart des cas, aucune obligation légale à organiser des démarches participatives intégrant les agents, qui correspondent à un acte de management, contrairement au dialogue social avec les institutions représentatives du personnel qui s'inscrit dans un cadre juridique très balisé.
- Pas d'élection pour les démarches participatives, éventuellement un tirage au sort.

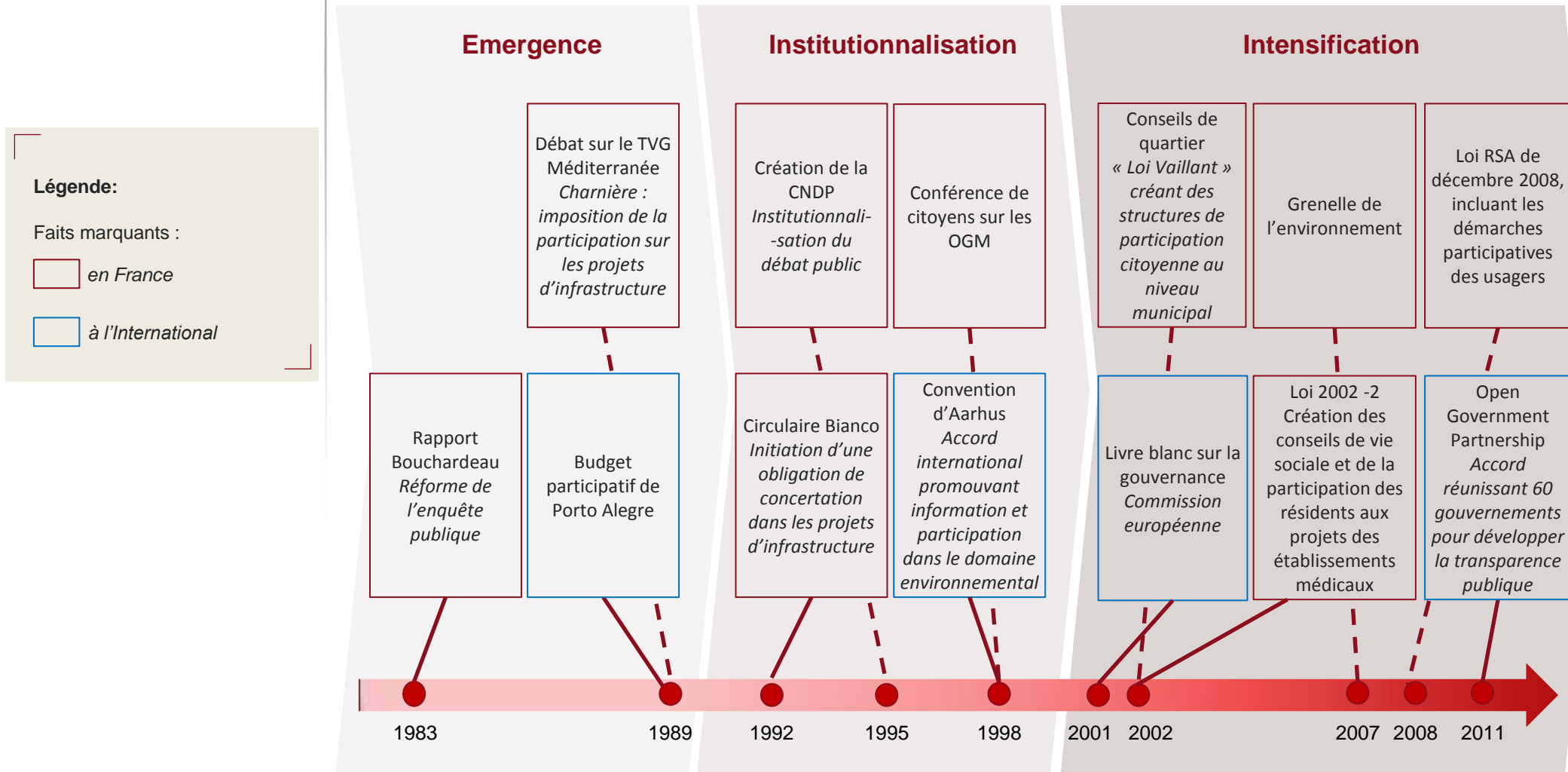
Facteurs de complémentarité

- Des finalités différentes :
 - une vision interne (pouvant interroger les politiques publiques) pour les instances de représentation du personnel ;
 - une vision sur les politiques publiques (pouvant interroger les organisations internes) pour les démarches participatives.
- Des outils plus larges pour les démarches participatives, permettant de favoriser l'échanges et la parole.

La tenue d'instances obligatoires de représentation des agents et les démarches participatives sont donc complémentaires, notamment parce qu'elles ne poursuivent pas les mêmes finalités. Afin d'éviter un risque de confusion, nous préconisons à la fois de bien clarifier les buts recherchés par les démarches participatives, pour qu'elles laissent toute leur place au dialogue social institué, et de vérifier les cohérences calendaires.

La participation : une pratique qui a 30 ans...

Les dispositifs participatifs ont progressivement acquis, notamment en France, un caractère prégnant dans la conception, la conduite et l'évaluation des politiques publiques.



Chiffres clés :

- 1 500 collectivités locales ont mis au point des budgets participatifs aujourd'hui, contre 1 en 1989. 15 villes et régions françaises utilisent des budgets participatifs.
- Sur les items d'aménagement du territoire, de transports terrestres et autres projets, il y eu 46 consultations en 2012 contre 12 en 2002.

Sources :

- Enda Ecopop avec l'ONU Habitat (2012)
- Commission nationale du débat public (2012)

Etats-Unis

Menée de manière volontaire par l'administration Obama, cette initiative a vocation à ouvrir largement l'administration au public, que ce soit pour l'information ou pour la participation. Toutes les politiques publiques sont concernées à travers un système de participation ludique avec des prix remis à l'utilisateur qui propose la solution la plus innovante. (détail p. 70)

... et qui touche progressivement l'ensemble des politiques publiques

Cet historique nous permet de formuler un **double constat** à partir des évolutions observées en 30 années de recours aux démarches participatives :

La participation est de plus en plus reconnue, mise en avant, proposée voire imposée par les textes et règles juridiques encadrant les initiatives publiques.

Le spectre des politiques publiques concernées par les démarches participatives est de plus en plus large : réservées au départ aux initiatives publiques de travaux d'infrastructure et à leurs impacts écologiques et aux problématiques locales, elles s'étendent aujourd'hui à l'ensemble des politiques publiques : santé, solidarité, budget....

Cette tendance s'inscrit dans un contexte international de développement de la participation :

- Le Livre Blanc de la gouvernance européenne, de juillet 2001, souligne l'importance de la participation de la société civile ;
- 60 pays (en dehors de la France) participent aujourd'hui, avec des ONG, à l'initiative *Open Government Partnership*, qui s'engage dans une refonte profonde de la conduite des politiques publiques, incluant largement les démarches participatives ;
- On observe des trajectoires nationales dans la majeure partie des pays développés : *Localism Act* au Royaume-Uni, *We the People* aux Etats-Unis...

Les démarches participatives s'étendent vers les démarches d'évaluation et en direction des agents publics

Si la participation impliquait à ses débuts plutôt les usagers en amont de la définition des politiques publiques, la diversité des expériences françaises et étrangères montre qu'elle s'est véritablement élargie à l'ensemble des protagonistes, des réflexions initiales aux ajustements post-mise en œuvre.

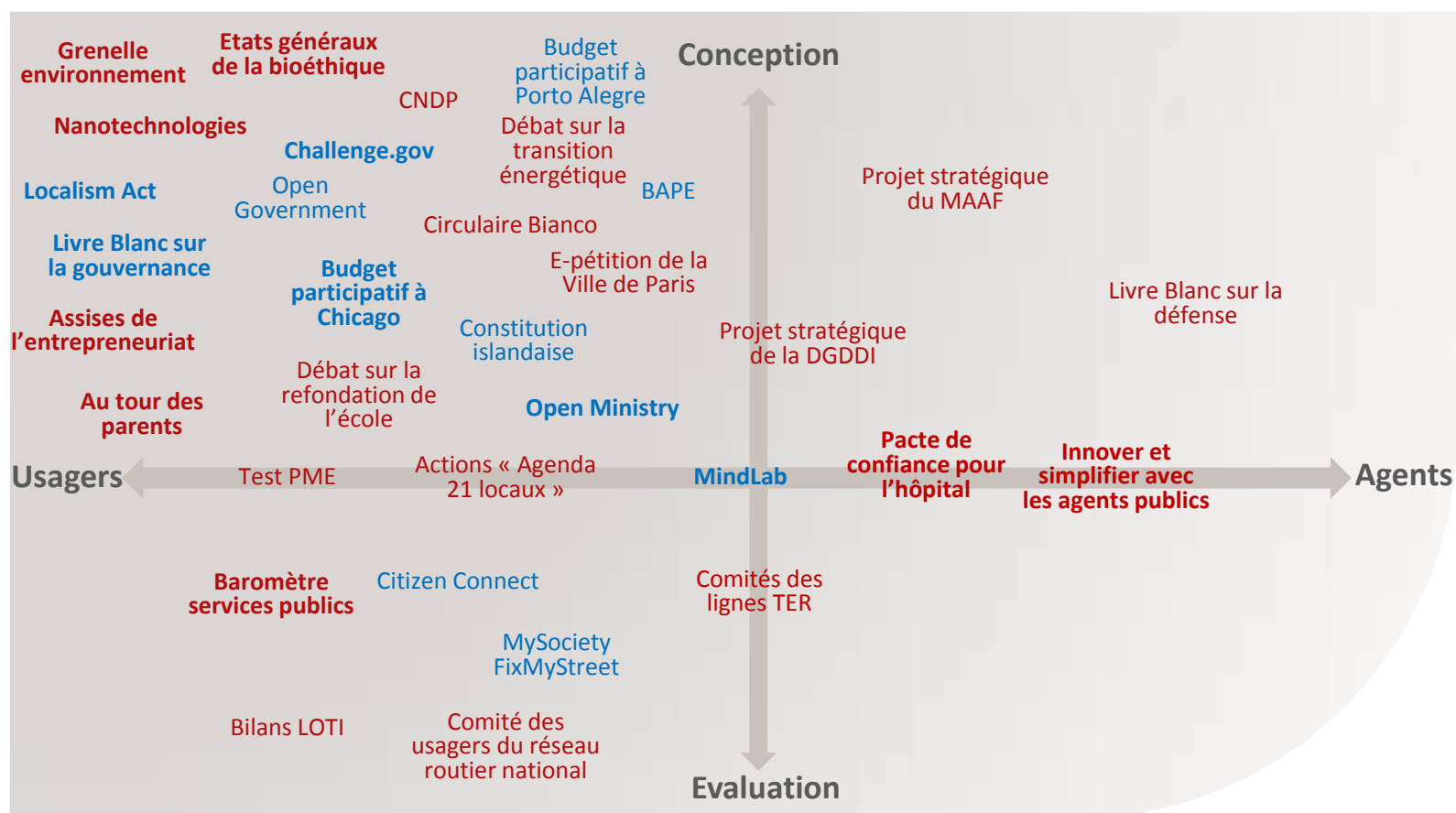
Légende:

Démarches principales :

Expérience française

Expérience étrangère

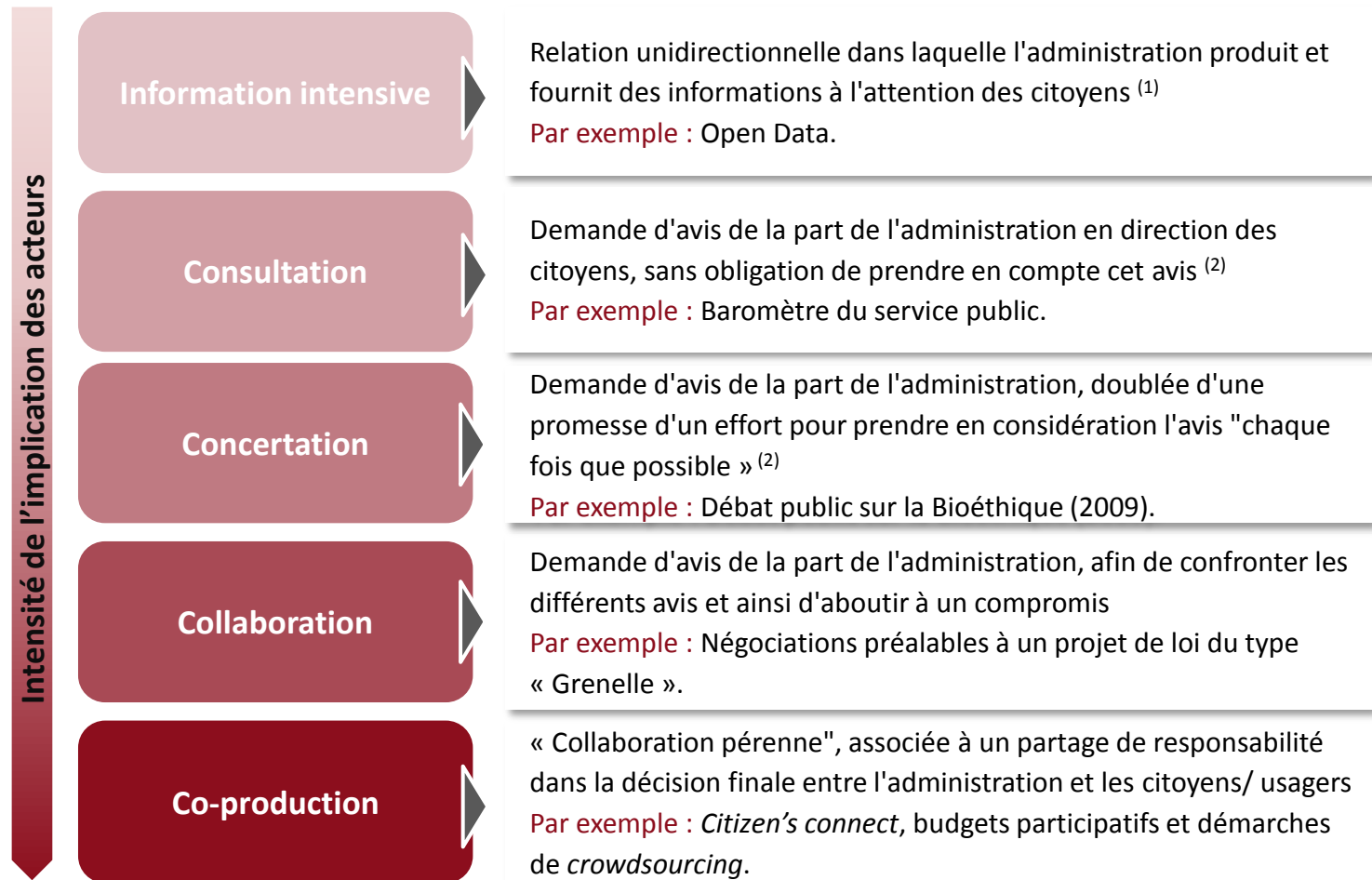
Les exemples en gras sont détaillés en annexe.



Le terrain à développer pour les années à venir est l'élaboration et la mise en œuvre d'évaluations de politiques publiques réellement participatives intégrant à la fois les usagers et les agents.

Les démarches participatives recouvrent des formes diverses selon l'intensité de l'implication des acteurs

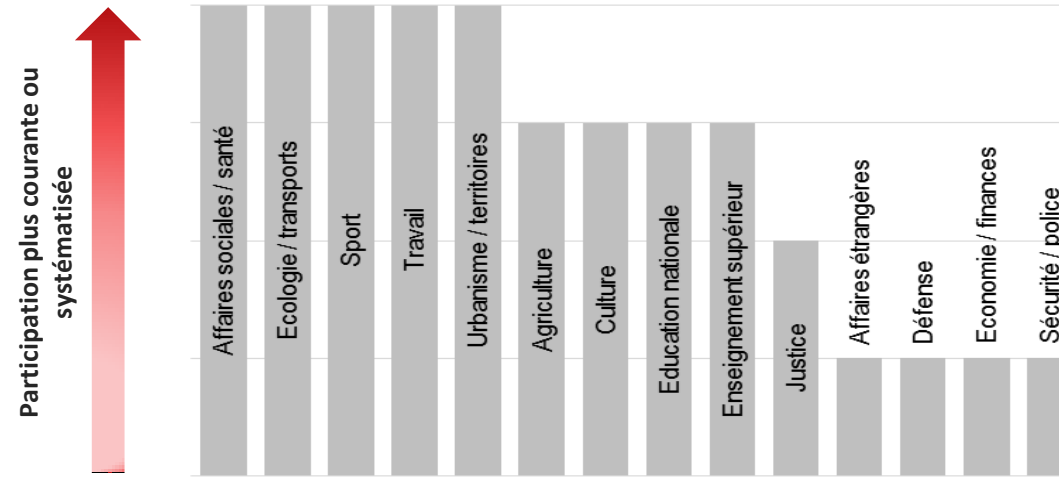
- (1) Définition de l'OCDE : Des citoyens partenaires, information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques. 2002
- (2) Définition du Conseil d'Etat, Consulter autrement, participer effectivement. Juillet 2011



Ces diverses formes soulignent la nécessité de définir préalablement les objectifs, les contraintes et les limites des démarches participatives.

Un recours plus ou moins naturel aux démarches participatives selon les politiques publiques

Une gradation indicative de la participation peut être proposée, de dispositifs institutionnalisés ou réguliers, à un recours ponctuel.



La classification des domaines de politiques publiques de l'Etat est adaptée du projet de loi de finances 2012.

S'agissant des politiques publiques locales, qui sont globalement très dynamiques en termes de participation, le niveau d'intensité dépend davantage des décisions prises par chaque collectivités territoriales : si la Ville de Grenoble est particulièrement en pointe sur ce sujet, la plupart des grandes villes se sont aujourd'hui dotées de charte de la participation (Lyon, Paris, Bordeaux...), ainsi que dans des communes de taille moyenne (Montreuil, Echirolles, Annemasse...)

Cette diversité peut s'analyser sous quatre dimensions :

Le poids des contraintes normatives : les codes de l'Environnement, du Travail et de l'Urbanisme exigent par exemple des procédures de négociation récurrentes.

Le caractère régalien de la politique concernée : la confidentialité des informations relatives aux secteurs de la Défense, des Affaires Etrangères, de la Sécurité Intérieure voire de la Fiscalité limite les opportunités de recours à la participation.

La structuration plus ou moins centralisée de la politique publique : les politiques publiques administrées par des opérateurs et en contact avec le grand public génèrent plus facilement des démarches participatives.

L'organisation du corps social : la présence d'associations ou de groupes de représentation structurés et reconnus favorise le dialogue participatif.

La participation doit-elle être organisée par les pouvoirs publics ou peut-elle être auto-organisée par la société civile ?

La plupart des démarches participatives s'inscrivent dans un cadre organisé par la puissance publique : les dispositifs sont élaborés, financés et portés opérationnellement par l'administration. C'est elle qui décide de faire participer les usagers et les agents sur un sujet déterminé. Elle maîtrise le processus.

Pour autant, les démarches participatives peuvent se développer en dehors du cadre administratif :

- La participation peut être conçue comme extérieure aux pouvoirs publics et organisée par les corps intermédiaires comme un outil de connaissance des adhérents et de construction d'un discours commun afin de structurer la position d'un groupe et défendre ses intérêts auprès de la représentation nationale ou de l'administration. Ainsi des groupes comme le syndicat des internes des hôpitaux de Paris se sont-ils dotés de dispositifs de participation communautaire permettant de créer de l'interaction avec leurs membres sur des sujets à enjeux comme « l'avenir de la médecine ».
- La participation également peut provenir d'une « irruption » de l'utilisateur ou des associations le représentant dans une politique publique perçue comme ayant été mal gérée ou générant des risques forts : c'est le cas des politiques de santé après les crises du SIDA et du sang contaminé, pour lesquelles le processus de participation des usagers s'est accéléré sous la pression des associations de malades et de victimes.
- Enfin, les dispositifs participatifs peuvent être conçus initialement en dehors de l'administration et faire l'objet d'une appropriation de celle-ci. Ainsi, des projets collaboratifs comme FixMyStreet développé par mysociety, ont été repris et sont utilisés par des administrations locales comme la commune de Bruxelles par exemple.

Dans tous les cas, la bonne connaissance par les administrations des dispositifs participatifs qui concernent la politique publique dont elle est en charge apparaît aujourd'hui incontournable.

Royaume-Uni



MySociety est une association créée en 2003 dont l'objectif est de créer des projets de démocratie participative. D'initiative privée, MySociety travaille maintenant en collaboration avec les échelons de la vie publique d'Angleterre. Cet exemple est donc bien l'illustration que les interactions entre société civile et pouvoirs publics existent.
(détail p. 72)

- **Clarifier son besoin, comprendre les attentes : questions préalables pour engager une participation**

Les démarches participatives répondent à une tendance de notre société : le « tous experts »

Focus : la relation usagers / experts

Le développement de la participation pose la double question de la légitimité des usagers par rapport aux experts et de leur complémentarité dans l'élaboration ou l'évaluation des politiques publiques.

Les recherches récentes tendant à distinguer, à côté de la légitimité scientifique de l'expert, une légitimité issue de l'expérience, ou « expertise d'usage » des simples citoyens.

L'enjeu d'un processus de participation est d'établir un dialogue entre différents niveaux ou référentiels de connaissance pour amener chacun à exprimer de manière compréhensible pour l'autre sa vision d'un problème, de ses causes et des axes d'amélioration possible. La pédagogie, l'apport d'information et l'échange doivent permettre à chacun des acteurs de disposer d'une vision plus complète et précise d'un problème et de se « décentrer » pour pouvoir envisager des solutions d'intérêt général.

Deux tendances animent les sociétés modernes et influencent les démarches participatives.

Individualisation

Le corps social tend à se complexifier et se fragmenter davantage, démultipliant les groupes d'intérêts et changeant la perception du bien commun, posant ainsi des limites à l'application d'un idéal participatif « à l'athénienne ».

Volonté de s'exprimer

La demande de participation au débat public se renforce. Se sentant plus légitimes individuellement, grâce aux opportunités technologiques, les usagers et les agents exigent de pouvoir peser dans les décisions qui les concernent au quotidien.

« Tous experts »

Cette impression du « Tous Experts » qui peut favoriser le recours aux démarches participatives est renforcée par plusieurs facteurs :

- un public plus « éduqué » depuis 30 ans ;
- une habitude d'interactivité liée aux nouvelles technologies ;
- une société civile aux centres d'intérêts plus variés.

Néanmoins, il subsiste un biais important : la capacité à se déterminer par rapport à l'intérêt général et qui, de ce fait, constitue un des enjeux des démarches de participation.

Les démarches participatives sont le réceptacle d'attentes parfois diverses

En réconciliant les attentes parfois contradictoires des parties prenantes, la participation vise à améliorer la qualité du service public et à susciter l'adhésion des parties prenantes dans une dynamique vertueuse d'apprentissage.

Verbatims

« La participation mène à de meilleures décisions. Un millier d'yeux identifieront les problèmes plus facilement, et un millier de cerveaux imagineront plus d'idées, plus novatrices. »
Crowdsourcing for Democracy, Government of Finland

« La participation favorise la prise en charge par les citoyens de nouvelles responsabilités, facilite la médiation dans une société pluraliste, contribue à contrer le cynisme et la désaffection à l'égard de la politique et raffermit la confiance qu'une société a en elle-même. »
Des citoyens responsables,
Michel Venne

La démarche des **pouvoirs publics** s'inscrit dans une double perspective :

- **Amélioration de la qualité des politiques** en déminant les difficultés et en favorisant l'émergence d'idées nouvelles de la part des acteurs au quotidien des politiques concernées (porteurs et bénéficiaires)
- **Pédagogie** sur les politiques envisagées pour favoriser l'appropriation des décisions qui seront finalement prises et pour faciliter leur mise en œuvre

Les **usagers** (individus, acteurs économiques et / ou institutionnels) cherchent à peser sur la définition et la conduite de politiques publiques qui les concernent et / ou organisent une partie de leur vie.

Leurs préoccupations portent donc sur les éléments suivants :

- **Ecoute** de leurs opinions singulières ou partagées
- **Adéquation du service avec leurs besoins**

Les **agents**, en tant qu'acteurs opérationnels de la conduite des politiques publiques, souhaitent :

- **Être force de proposition** à travers la remontée de pistes d'optimisation opérationnelle tant dans l'appréciation du public que pour l'amélioration de leurs conditions de travail
- **Avoir plus de visibilité sur les réformes et transformations futures** pour appréhender les impacts sur leurs emplois

→ Des politiques publiques modernisées et simplifiées au bénéfice des usagers

→ Des parties prenantes responsabilisées individuellement et collectivement

Verbatim

« L'administration est nécessairement plus impliquée dans la société civile et sa légitimité n'est plus tirée de la distance entretenue avec le corps social mais au contraire de sa capacité à parfaire son information, à renforcer la qualité de ses analyses préalables à la décision et à nourrir des échanges avec le corps social ».

Conseil d'Etat, Rapport annuel 2011, p. 19

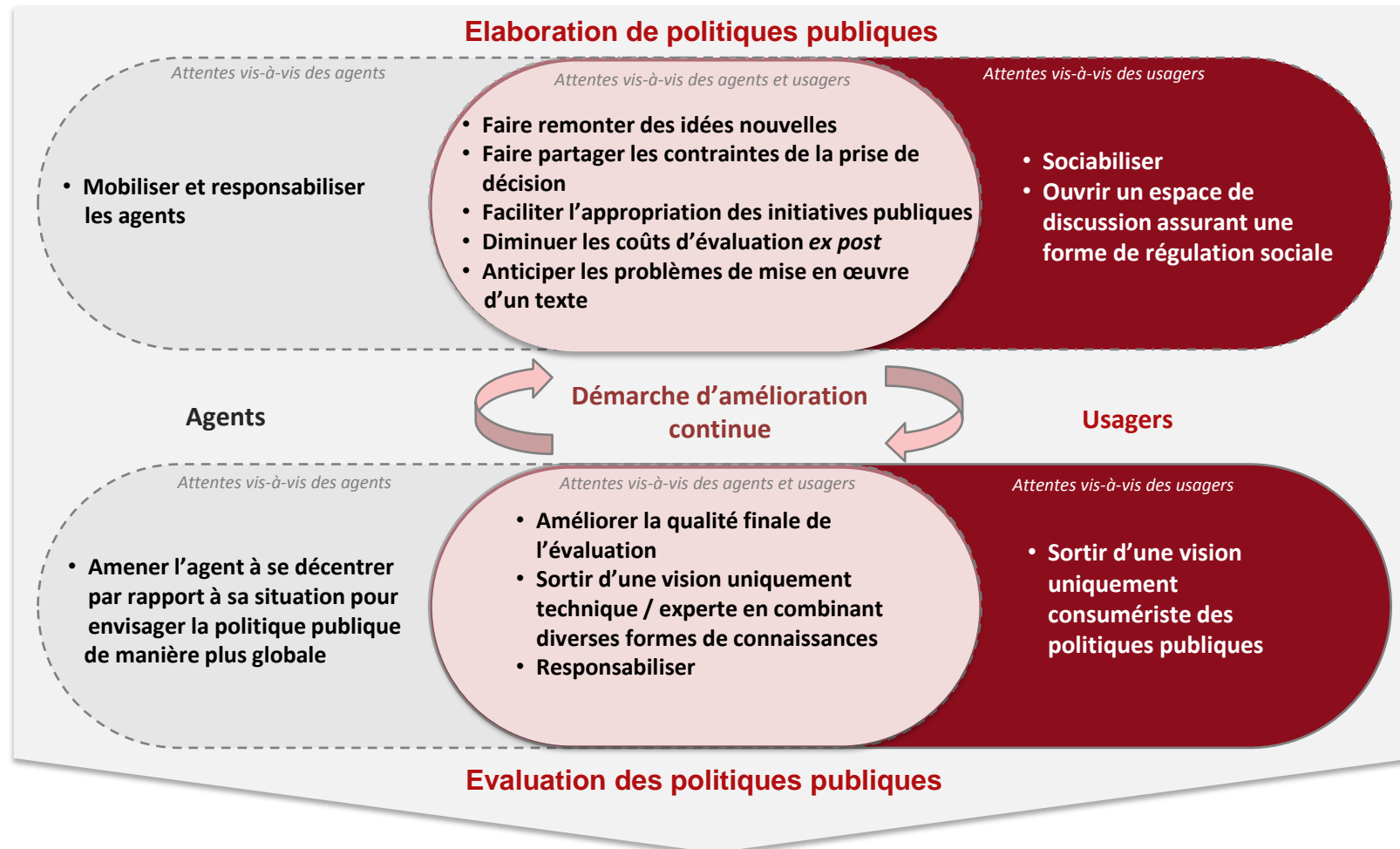
Etats-Unis City of Chicago

Sous une pression budgétaire forte, la mairie de Chicago décide de partager les priorités budgétaires avec les citoyens à travers une démarche participative. Les citoyens peuvent ainsi proposer leurs priorités. Cet exemple illustre notamment le fait que les démarches participatives constituent un moyen de faire comprendre et partager avec les usagers les contraintes du décideur public.

(détail p.69)

Les attentes des pouvoirs publics sont également variables selon les acteurs concernés et les phases des politiques publiques

Les administrations doivent aborder plus finement les bénéfices escomptés dans la mise en place d'une démarche participative, en fonction du public engagé et de la phase de la politique publique étudiée.



La participation des agents et des usagers : face à face ou travail en commun ?

Focus sur...

France, SGMAP INNOVER ET SIMPLIFIER AVEC LES AGENTS PUBLICS

La mise en place d'une plateforme internet a permis aux agents publics de proposer des idées, de les commenter et de voter pour les plus pertinentes. Cette expérience, réussie par son ampleur et la richesse des propositions, peut inciter à faire interagir agents et usagers afin de déboucher sur des idées co-construites. Cette initiative ouvre donc une porte vers une plateforme plus interactive entre usagers et agents, mais nécessite de s'interroger sur les modalités de modération entre ces deux publics différents.

(détail p. 82)

Peu de démarches participatives mêlent actuellement des regards croisés entre agents et usagers, alors que les bénéfices recherchés auprès de ces deux populations sont proches. Des travaux menés en commun permettront de bénéficier d'une approche 360° des politiques publiques et donc d'échanger sur les réalités terrains entre usagers et agents...

Cependant, il peut s'avérer compliqué d'effectuer de tels croisements de manière apaisée, notamment sur certaines politiques publiques dans des périodes marquées par des tensions économiques et sociétales. En effet les terrains de la recherche d'emploi, des impôts,... pourront donner lieu à des échanges parfois clivants sur la relation usagers au quotidien. Cette vision, potentiellement conflictuelle, peut déboucher sur une démarche sans construction commune ni amélioration continue. Si elles sont mal encadrées ou accompagnées par des tiers jouant un rôle de « passerelle », ces initiatives peuvent potentiellement avoir un effet démobilisateur sur les agents et décevant pour les usagers.

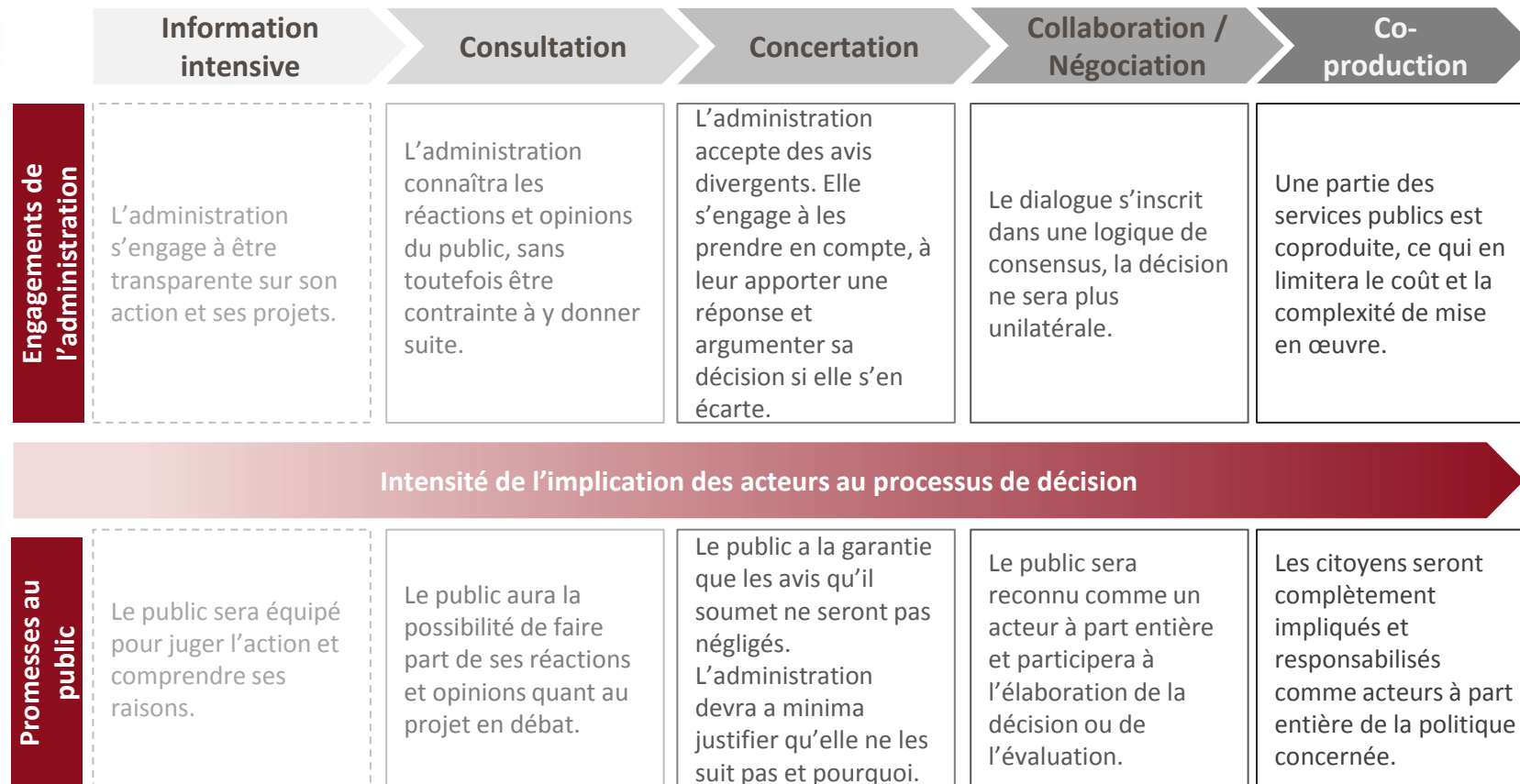
Il convient donc d'apporter une attention particulière à l'élaboration et la mise en œuvre de travail croisé.

Cette démarche d'échanges entre usagers et agents peut être également mise en place dans un certain *continuum* comprenant à la fois l'élaboration et l'évaluation d'une initiative publique précise : de la co-conception à l'évaluation commune.

L'expérience qui va s'ouvrir avec la plateforme « Faire Simple » lancée par le SGMAP permettra de tester pour la première fois ce mode d'interaction entre agents et usagers.

Chaque mode de participation correspond à une promesse faite au public concerné

Toutes les démarches participatives articulent, selon divers degrés, à la fois la volonté d'informer et celle de prendre en compte la parole de la personne interrogée.

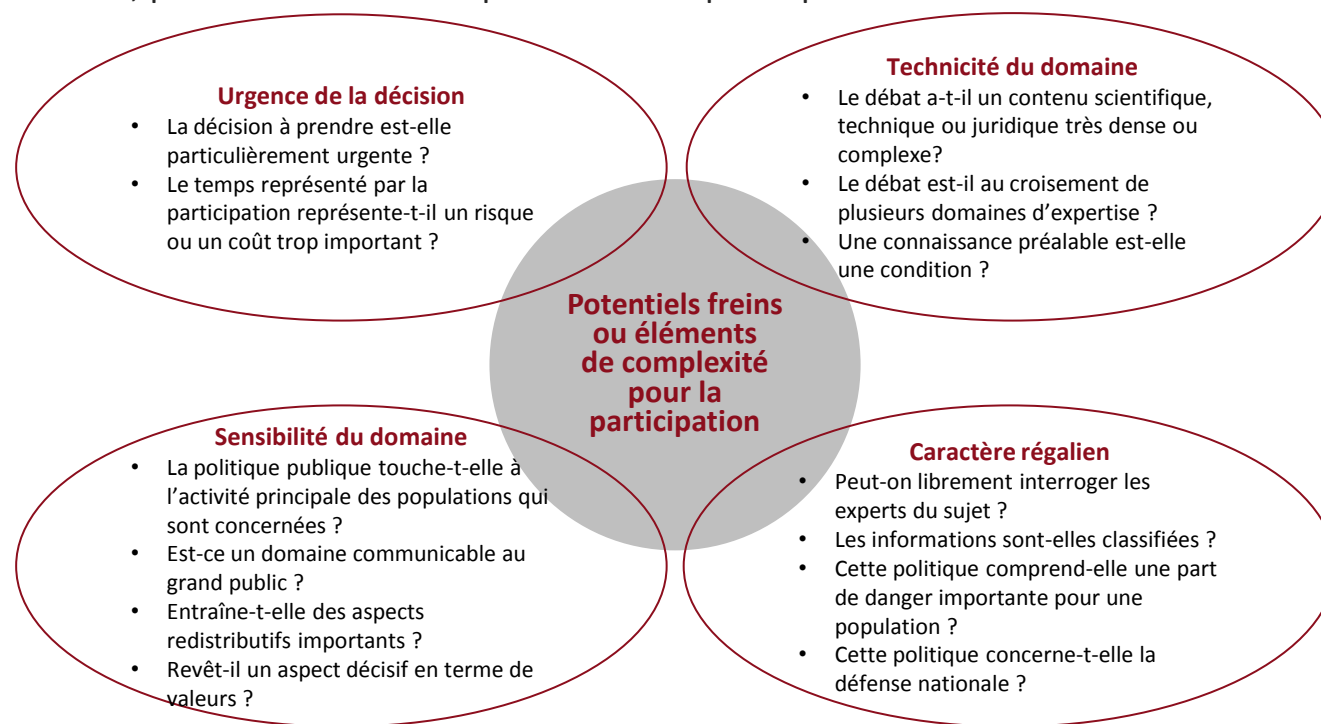


Bien clarifier les engagements de l'administration en amont permet de bien définir le niveau d'attentes des usagers ou des agents participants et de déterminer en quoi la démarche pourra être considérée comme réussie ou non.

Sources :
Conseil d'Etat, Rapport annuel, 2011
OCDE, Des citoyens partenaires, 2001.

Toutes les politiques publiques ne se prêtent pas de la même manière à la participation

Certains domaines de politiques publiques, ou certaines circonstances dans lesquelles elles s'inscrivent, présentent des freins potentiels à la participation.

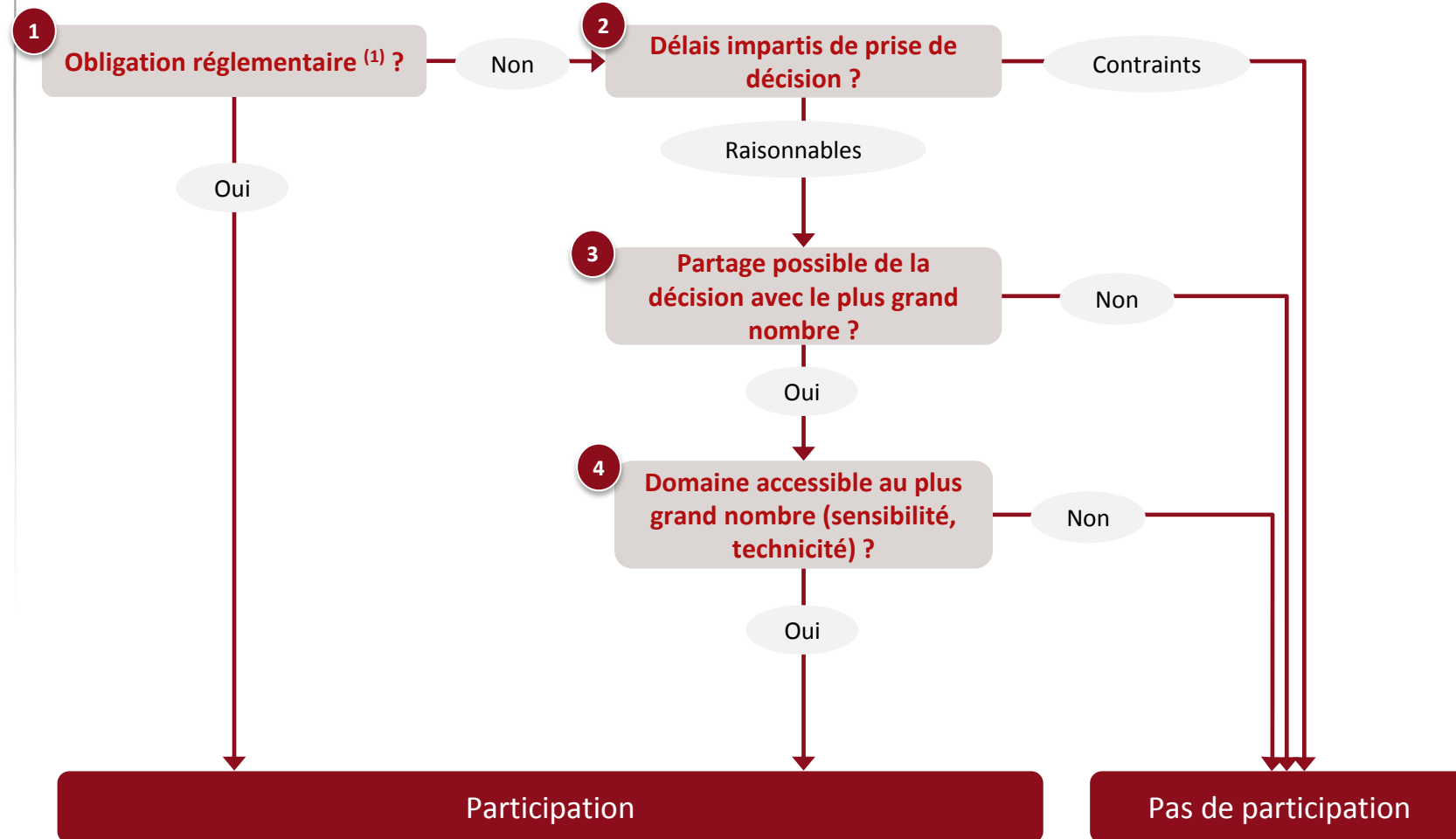


Ces éléments de complexité peuvent conduire à adapter les modalités de la participation :

- abandon de la participation en phase d'élaboration du texte, et préparation d'un évaluation participative de sa mise en œuvre ;
- restriction de la participation à un sujet dont le périmètre est bien balisé ;
- renforcement du dispositif : préparation des usagers par des formations ou une sensibilisation aux enjeux particuliers du sujet, et intervention d'experts en appui.

Ces différentes analyses nous amènent à proposer un arbre de décision : mener (ou non) une démarche participative ?

Compte-tenu de sa complexité et des risques associés, il convient d'interroger le bien fondé de l'association du public au processus décisionnel à travers quatre questions préalables.



(1) Voir en annexe la liste des textes réglementant la participation

La participation : une démarche qui comporte des risques

Mener une démarche participative, c'est accepter d'ouvrir le débat et ainsi de s'exposer. Ce sont donc des démarches qui comportent un certain nombre de risques.

Associer des acteurs au processus de prise de décision implique de ne pas maîtriser totalement les ressorts de la participation de chacun

- Risque de monopolisation du débat sur un sujet polémique : il s'agit de contrôler le débat pour ne pas l'enliser sur des sujets périphériques ou annexes ;
- Risque de radicalisation du débat : faire se rencontrer les parties peut conduire à la cristallisation d'un conflit latent / conflit de long terme par la publicité qui est fait autour du conflit « révélé » ;
- Risque de freiner / paralyser la décision : en cas de non-consensus, il est parfois nécessaire d'aller au-dessus de la participation et d'arbitrer, sans quoi l'enlisement est inévitable.

Mobiliser des individus peut être parfois contradictoire avec la volonté de représenter l'intérêt général

- Risque de partialité des parties prenantes ;
- Risque de non-légitimité de la décision.

Une attente de plus en plus forte est constatée de la part des agents et des usagers qui ont déjà contribué à des démarches participatives

- Risque de décrédibilisation de la parole publique / parole du supérieur hiérarchique si les participants ont l'impression d'avoir servi de caution sans être écoutés ;
- Risque de suspicion : La participation appelant la participation, les initiatives qui ne font pas l'objet de démarches participatives peuvent paraître suspectes.

Il est donc nécessaire de cadrer ces démarches participatives afin d'en permettre la bonne réalisation.

France,
CNDP



Ce débat mené par le CNDP a été particulièrement houleux, voire confisqué par un certain nombre de participants, très informés sur le sujet et avec des opinions tranchées. Plusieurs raisons peuvent rétrospectivement expliquer cette difficulté :

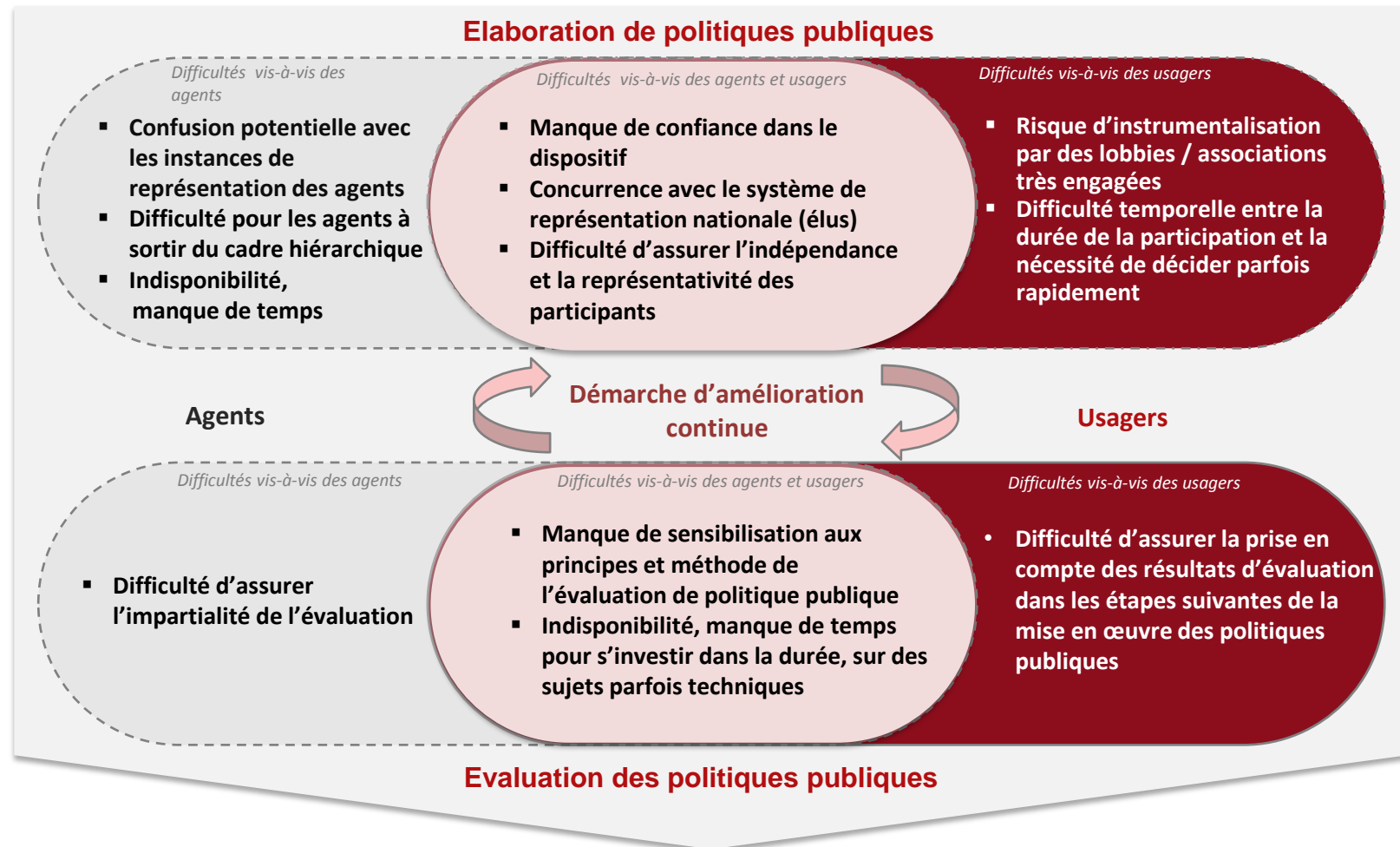
- Le débat ne portait pas sur la légitimité d'inscrire les nanotechnologies dans le quotidien des citoyens. Une large part des participants se sont donc sentis privé d'une part importante de la question ;
- Le débat portait sur un sujet technique et n'avait pas fait l'objet d'informations préalables approfondies. Par conséquent, seuls des gens informés d'eux-mêmes se sont mobilisés.

Cet exemple illustre bien les risques inhérents à toute démarche de participation.

(détail p. 77)

Des difficultés différentes selon qu'il s'agit d'associer les agents ou les usagers

Certains risques sont renforcés selon la catégorie d'acteurs concernés. La question du rapport au cadre hiérarchique concerne particulièrement la participation des agents. Celle de la partialité concerne davantage les usagers.



La participation et la représentation nationale : opposition ou complémentarité

Dans un système traditionnellement fondé sur le principe de représentation, que devient le rôle des élus si les usagers/citoyens interviennent directement ? La participation peut être analysée comme un remède à la crise de la représentation, et un moyen de décloisonner la démocratie, en complément de la représentation. Deux exemples très différents soulignent que ces liens doivent être maîtrisés et conserver leur articulation avec les pouvoirs politique pour fonctionner pleinement.

Tout d'abord, la charte parisienne de la participation. Ce texte précise bien la nature des relations entre élus et citoyens dans le cadre de démarches participatives :

- **« La démocratie participative est une aide à la prise de décision publique. Loin de concurrencer la démocratie représentative, elle en est complémentaire.** Elle est une ambition partagée par les Parisiens, leurs élus et les agents de la Ville. [...]
- **Issus du suffrage universel, les élus sont les garants de l'intérêt général. Ils proposent les formes et le périmètre de la participation, en assurant la mise en œuvre et en assurent la restitution.**
- Une **Commission parisienne du débat public est créée [...]** composée d'**élus du Conseil de Paris** de la majorité et de l'opposition, de représentants des instances de la démocratie locale et du monde associatif, ainsi que de personnalités qualifiées. Elle s'autorise à recevoir dans le cadre de son fonctionnement, en tant que de besoin, les représentants des syndicats patronaux et salariés. Elle a vocation à examiner les modalités de la concertation, à formuler des recommandations et à garantir le suivi [...] **Pour recueillir l'avis des Parisiens sur un projet, la Ville prend l'initiative d'aller au-delà de ses obligations légales »**

Cette relation est également questionnée dans les périodes de crise forte, comme l'Islande en a traversé en 2008. C'est dans ce contexte que le pays a décidé d'élaborer sa constitution de manière collaborative. Un tirage au sort, suivi d'une élection parmi les citoyens tirés au sort, pour constituer l'assemblée constituante, avec pour résultat des « sages » issus directement de la société civile et des « simples » citoyens. Le bilan qu'on peut tirer de cette expérience est contrasté : invalidation de l'élection des citoyens par la Cour suprême, pression de la société civile, participation décevante au référendum pour adopter la constitution (malgré une victoire du oui), nombre limité de commentaires de citoyens sur la plateforme « e-constitution ». Elle n'a pas permis de faire émerger un nouveau modèle de gouvernement stable, mais illustre les tentatives de dépassement de la crise de la représentation.

■ **Mener à bien une démarche participative : quelques recommandations pratiques**

Une fois prise la décision de conduire démarche participative, six questions sont à se poser pour la mener à bien

1. **Qui mobiliser ?**

Le contact avec les participants doit-il être direct ou établi par l'intermédiaire de représentants ?

Quelle volumétrie de participants doit-on viser ?

2. **Quelle gestion du temps ?**

Quand déclencher la participation ?

Comment gérer le temps de la consultation ?

3. **Quel coût ?**

Comment estimer son budget ?

Quels coûts sont à prendre en compte ?

4. **Quels outils ?**

Les éléments de coûts, de volumétrie et les contraintes temporelles empêchent-ils de recourir efficacement à certains outils ?

5. **Comment animer la démarche ?**

Quelles précautions prendre pour conserver le dynamisme du débat ?

Qui doit animer ?

6. **Quelles suites ?**

Doit-on informer les participants des suites ?

Un bilan : pour quoi faire ?

France, Ministère des affaires sociales et de la santé



Le pacte national de confiance à l'hôpital a été critiqué pour son cadre directif dans ses démarches de consultation.

Rétrospectivement, ce cadre semble avoir permis le succès de cette consultation dans l'assiduité des participants notamment. En effet, le cadre posé a permis de définir en amont les personnes à mobiliser et donc de cadrer un débat de façon efficace.

(détail p. 79)

Qui mobiliser ?

Le choix des acteurs est essentiel et doit tout d'abord tenir compte de deux critères majeurs : le nombre de participants et la nature du contact.

Combien de personnes souhaite-t-on toucher ?

- Il convient d'abord de déterminer si on souhaite avoir une approche quantitative, plus opposable statistiquement par la suite, ou une approche qualitative qui permet d'entrer dans une appréciation plus approfondie du problème abordé.
- Cette question permet ensuite de définir les outils à mobiliser : les sondages, souvent appuyés par le recours à des outils en ligne, permettent d'enrichir les visions quantitatives, tandis que les groupes de travail, les ateliers permettent d'avoir une approche plus qualitative.

Quels dispositifs utiliser : contact direct ou recours à des représentants ?

- Si le contact direct permet de garantir l'absence de biais de transmission, il est parfois compliqué de mobiliser un nombre suffisant de personnes. Il peut donc être intéressant de mobiliser des relais (associations, fédérations professionnelles, syndicats) qui pourront représenter les publics concernés.
- Le recours à des représentants demande de bien identifier le jeu d'acteurs en amont afin d'éviter les actions de lobbyistes ou les prises de position partisans.

Le choix des acteurs doit prémunir de biais potentiels

Focus : à la recherche du citoyen « lambda »

Les démarches de participation visent souvent explicitement à faire intervenir le simple citoyen, l'usager « lambda ».

Cette catégorie risque fort d'être vide de sens si elle n'est pas associée à une qualification plus précise de ce qui est recherché : pour une politique de lutte contre l'exclusion, cherche-t-on à faire participer les bénéficiaires finaux ? Ou à échanger avec les habitants du quartier non spécifiquement touché par cette politique ?

Ce ciblage est important pour répondre aux défauts d'inclusion des politiques participatives qui se traduisent par la constitution d'une élite citoyenne très limitée, et la formation d'usagers « professionnels »

Le choix des acteurs doit également tenir compte des nombreux biais existants en termes de représentativité qui pourraient remettre en cause la légitimité du processus de participation.

Des publics multiples dont les attentes sont à bien analyser

- Pour une même politique publique, les populations à mobiliser peuvent être diverses. Ces groupes sont de tailles différentes et leurs préoccupations sont diverses.
 - Les usagers peuvent être des citoyens, des entreprises, des associations, des groupes d'associations ou d'entreprises, des salariés, des professions libérales, des ruraux, des citoyens...
 - Les agents peuvent être des titulaires ou des contractuels, issus de la fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière, rattachés à un corps ou une catégorie spécifique...

Des avis partisans

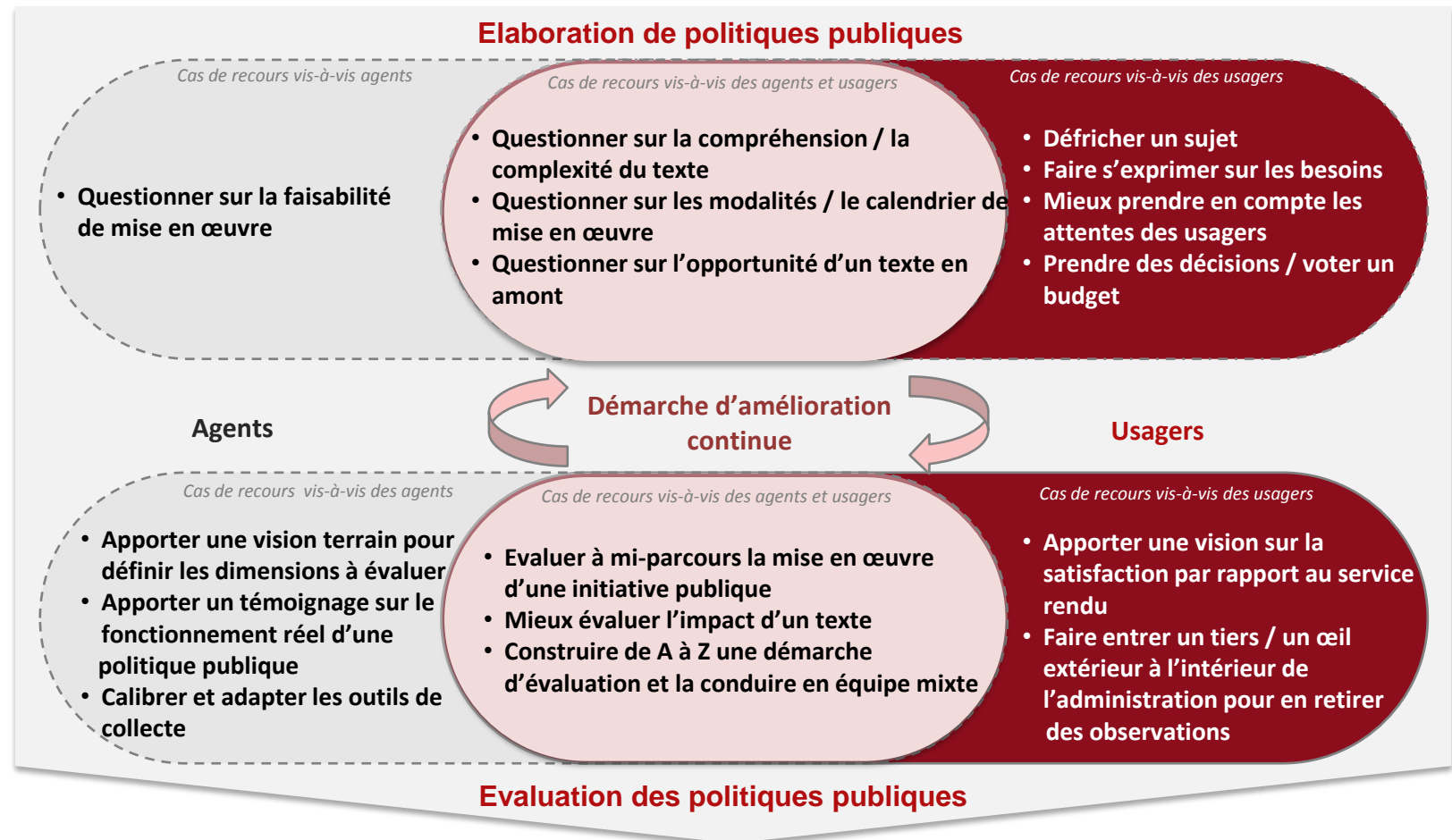
- Par nature, les personnes qui se sentent particulièrement concernées vont avoir tendance à s'impliquer fortement dans le débat. On peut ainsi constater une « surreprésentation » des engagés dans les participants, voire dans les opinions exprimées.
- Dans le cas d'un recours à des experts, il est essentiel de bien veiller à leur renouvellement et d'éviter une « professionnalisation » de l'expert dans les débats. Dans le cas contraire, l'objectif d'enrichir la vision autour d'une politique publique ne serait pas atteint.

La représentativité des groupements d'usagers ou d'agents

- Il est parfois fait appel dans certains exercices de participation à des groupements d'usagers ou d'agents : fédérations professionnelles, collectifs d'usagers, associations de personnel ou syndicats de salariés. Il est essentiel de bien contrôler en amont leur légitimité et la correspondance entre leur « base électorale » et les catégories de population finalement concernées par les politiques publiques étudiées.
- Ainsi, le Code de l'Environnement définit des conditions d'agrément pour une association qui souhaite représenter des usagers au cours d'un débat public.

Quel cas de recours pour quels participants ?

Le dispositif de participation doit déterminer les questions qui sont soumises à l'échange avec chaque type de participants.



Il est également essentiel d'ouvrir parfois le champ de sa démarche participative pour apporter une contribution croisée de la part de l'agent et de l'utilisateur.

A quel moment déclencher la participation ?

Focus : la participation, démarche continue ou démarche ad hoc ?

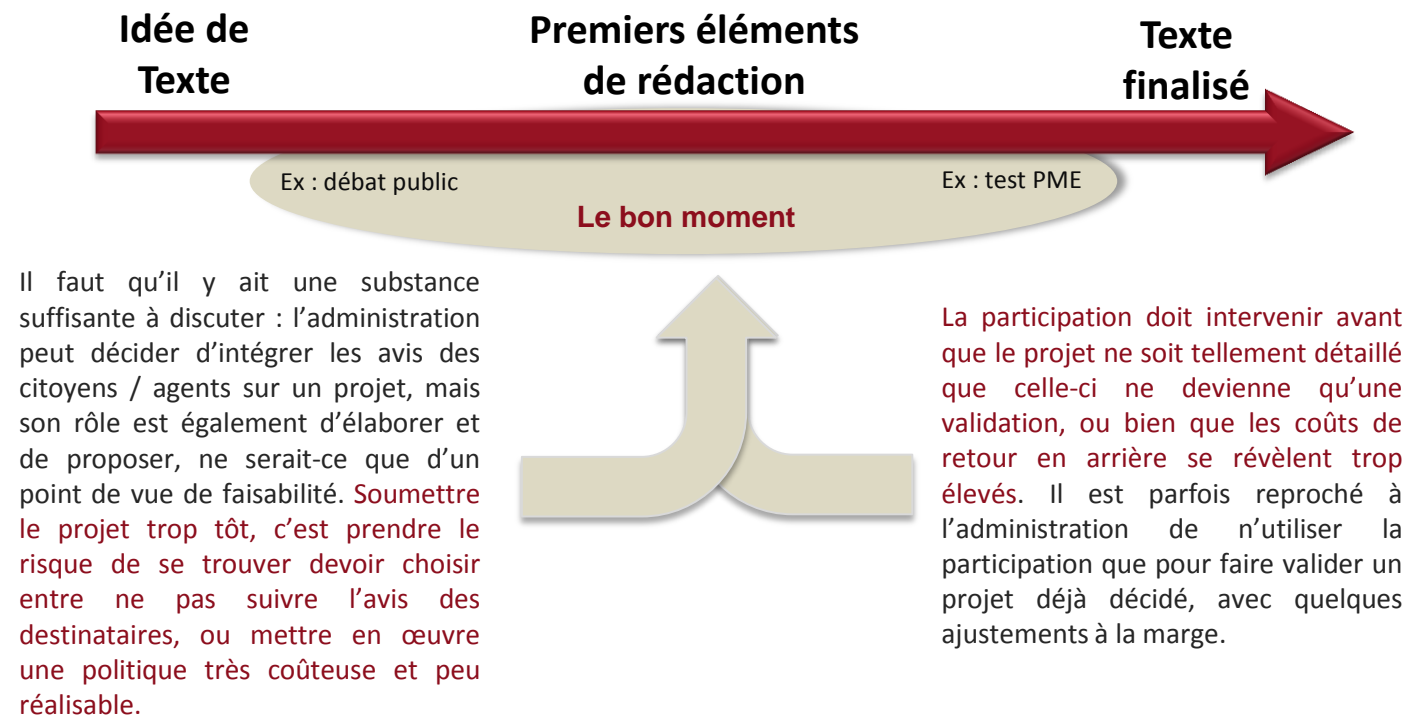
Si les démarches de participation peuvent se développer sur un sujet précis ou pour un texte donné, elles peuvent s'inscrire dans un cadre plus global.

La participation est ici davantage entendue comme une culture et un principe de fonctionnement qui est appliqué de manière courante, selon des modalités qui diffèrent en fonction des sujets et des moments :

- Une charte peut encadrer la participation
- Des instances de gouvernance décident des actions de participations
- Un lien est fait entre l'élaboration et l'évaluation pour envisager la politique publique dans son ensemble comme un cycle d'amélioration continue appuyé sur la participation.

Si les décisions urgentes ne peuvent pas faire l'objet d'une démarche participative, il est essentiel dans les autres cas de bien gérer le tempo de la participation. Le dispositif doit concilier à la fois un impératif politique court-terme et l'enjeu à long terme de cohérence et de stabilité des politiques publiques, tout en accordant aux protagonistes le temps de s'exprimer et de se répondre.

Quand déclencher une démarche participative dans le cas d'une phase de conception d'une réglementation ?



Bien maîtriser le temps pendant une démarche participative

France,
Ministère de la
santé et des sports

États
généraux
de la
bioéthique

Le débat des Etats généraux de la bioéthique s'est construit en quatre temps structurés : informer / former / écouter / débattre. L'organisation de ces quatre temps a permis de ne pas négliger les étapes préalables de formation sur des sujets techniques. Ceci explique notamment l'importante participation avec plus de 70 000 internautes participants.
(détail p.76)

Verbatim

« La participation peut mettre en danger la cohérence de l'action publique en l'inscrivant dans un conflit irréductible. »
Centre d'analyse stratégique, 2008

Il est essentiel de concilier deux processus : une prise de décision rapide et un dispositif plus long d'expression participative.

Le timing du processus de participation doit garantir le dialogue et doit prévoir des temps d'information.

- Il faut un temps d'information, dans lequel les acteurs auront un rôle « passif » et recevront les éléments nécessaires. **Cette information est nécessaire à la vie du débat public**, pour ne pas laisser les participants désarmés face aux experts et aux démagogues. Le pilotage du dispositif doit passer par une décision relative à l'information, son contenu et les moyens de la diffuser.
- Les informations doivent être diffusées ensuite régulièrement, pour suivre l'avancement de la discussion et répondre aux questions qui ont pu naître en cours de débat. Il faut donc **une information réactive**, qui ne peut se contenter de n'intervenir qu'au début. En effet, le débat suit souvent une direction qui est légèrement différente de celle originellement anticipée.
- **La célérité de la prise de décision reste essentielle**; un débat trop long nuit à la fois à la réalisation du projet et à l'engagement de long terme des destinataires dans le débat. Poser des jalons dès le départ est recommandé. Il est nécessaire d'éviter l'enlisement qui peut parfois figer des décisions voire générer des confrontations inutiles.

Ne pas négliger le coût d'une démarche participative

Le budget du dispositif participatif :

- Le coût d'un débat public est compris entre 1 et 5 M€, selon son ampleur et sa durée.
- Le budget se divise entre moyens techniques (serveurs, suivi informatique), humains (gestion de projet, animation, information, expertise / études) et logistiques (lieux de rencontres, sécurité, voire nourriture).
- Il convient en outre de considérer la durée du dispositif comme un coût.

Entretien avec Christophe Saintillan, DIT – MEDDE, vie-publique.fr, Fondation Roi Baudouin

Dans un contexte budgétaire contraint, il est nécessaire de bien estimer les bénéfices attendus et les efforts de mise en œuvre d'un dispositif.

Il est nécessaire d'évaluer, en amont, l'effort de mise en œuvre du dispositif participatif imaginé

- Sur la base des modalités opérationnelles prévues, une estimation de l'ensemble des coûts directs prévisionnels est à réaliser avant de lancer ce projet de participation : rémunération des acteurs et professionnels sollicités, notamment les experts, animateurs et autres prestataires de communication, outils (réalisation d'enquêtes, statistiques, création et administration d'un site d'information et de participation...) et toutes autres dépenses externes (location d'espaces...);
- Afin de disposer d'une vision en coûts complets, il convient d'intégrer les coûts internes, à savoir la charge en effectifs internes mobilisés aux travaux de participation (y compris les agents engagés dans une démarche participative et donc indisponibles);
- Enfin, le recensement des risques potentiels associés (ralentissement de la procédure, recours juridiques...) permet d'établir un plan de levée des risques de manière à les encadrer et limiter ainsi leur survenue.

Cet effort doit être mis au regard des bénéfices attendus et de la nécessité à mener la participation

- Il ne s'agit ici de mesurer le retour sur investissement d'un dispositif participatif mais de questionner sa valeur en rapprochant l'effort de mise en œuvre des impacts par rapport à un scénario de référence sans participation / une évaluation « experte ».
- Ces impacts s'entendent à deux niveaux : la réponse à une nécessité (obligation juridique, sensibilité du sujet...) et les bénéfices quantitatifs et qualitatifs (meilleure adéquation au besoin, capacité d'innovation, dimensionnement plus approprié du service, meilleure appréhension de la problématique par les protagonistes, facilitation de la mise en œuvre de la politique...).

Ces questions permettent ensuite de choisir les bons outils pour mener une démarche participative

La sélection du format pressenti est à valider au regard de la portée de la politique discutée, des ressources disponibles et du temps imparti.

	Formats possibles	Volumétrie	Coût	Durée	Exemples	
<p>Niveau d'implication</p>	Sondage	Questions standardisées posées à un échantillon représentatif.				Baromètre de la qualité des services publics
	Forum	« Lieu » (virtuel ou réel) de discussion et de débat.			Continue	Forum d'ISAP
	Groupe de travail (focus group / jurys citoyens)	Rassemblement de citoyens sur des critères de représentativité pour débattre d'un sujet ; les jurys incluent des échanges avec des experts sur un week-end ou deux et la rédaction d'un avis.				OGM, changement climatique, boues domestiques
	Grenelle / assises / états généraux	Rassemblement des principales parties prenantes à un problème et définition collective, sous l'égide de l'administration, de solutions sur un thème donné.				Grenelle de l'environnement, Assises de l'entrepreneuriat
	Débat public	Procédure ouverte à tous qui prend la forme d'un ensemble de réunions/ forums et la possibilité de participer en donnant des idées. Souvent sous l'égide de la CNDP.				Projets d'infrastructure, Nanotechnologies, Bioéthique, Transition énergétique, Ecole
	Organisation ouverte	Intégration directement dans l'administration d'organismes constitués de personnes qui lui sont extérieures (citoyens, analystes de politique publique, salariés) – et régulièrement renouvelées – afin de favoriser l'innovation « en rupture » et les solutions novatrices.			Continue	MindLab, la 27 ^e région, budget participatif
	Site interactif	Site proposant aux citoyens d'interagir avec les autorités (signaler des problèmes de dégradation, suggérer des actions à mener...).			Continue	Open Society, Challenge.gov



Ces outils peuvent être mis en relation avec les cibles et les publics visés

Les démarches participatives menées en France et à l'étranger soulignent la nécessaire adéquation entre les outils d'une part et les publics et les phases des politiques publiques d'autre part.

	Elaboration	Evaluation
Agents	<ul style="list-style-type: none"> Panel d'experts afin de faire synthétiser les différentes contributions et de produire un rapport (vision/recommandations) sur les thèmes proposés Organisation d'assises et d'états généraux Consultations publiques et consultations-expertise (analyses d'impact) Brainstorming et jeux de rôle Méthode Turoff : structure de discussion constructive en ligne Planification par objectif : ZOPP Pratique Notice and comment (Etats-Unis) Code of Practice on Consultation (Royaume-Uni) 	<ul style="list-style-type: none"> Suivi et évaluation participative (SEP), afin de permettre aux participants d'un projet d'évaluer le « réalisé » et de préparer les prochaines étapes à venir Focus groupe qui permet d'obtenir des informations sur les préférences et valeurs de diverses personnes sur un sujet et de tester, évaluer ou réviser un programme
Usagers	<ul style="list-style-type: none"> Assises, états généraux, audiences publiques, ateliers et séminaires Consultations publiques Panel de citoyens (ex. panel représentatif de citoyen au Royaume-Uni, composé de 5000 personnes) Forum des citoyens (ex. Norvège forum des jeunes pour la démocratie) Jury des citoyens, permet de faire participer les citoyens informés à la prise de décisions politiques: outil utilisé aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Australie, en Allemagne (Modèle allemand de jurys citoyens (<i>Planungszelle</i>)) Négociations collectives Analyse de groupes cibles (ex. Royaume-Uni : Livre Blanc sur la compétitivité) 	<ul style="list-style-type: none"> Délibérative Polling, qui vise à donner une vision représentative et éclairée de ce que le public pense à propos d'une problématique publique majeure: méthode développée aux Etats-Unis, utilisée aux Etats-Unis, au Danemark, en Australie, en Pologne Conférence de consensus visant à évaluer un thème socialement controversé : créée aux Etats-Unis, largement développée par le Danish Board of Technology Sondages d'opinion et enquêtes Initiative européenne : Your voice

Pendant la participation, garantir un dialogue objectif et transparent

La compréhension des attentes de chacun permet de bien formuler la promesse qui est faite aux participants : de l'information à la prise en compte de l'ensemble des avis. Si cette réflexion est à mener en amont de la consultation, elle doit également être intangible tout au long de la démarche participative.

Verbatim

« La politique délibérative acquiert sa force de légitimation grâce à la structure, fondée sur la discussion, d'une formation de l'opinion et de la volonté qui ne peut remplir sa fonction d'intégration sociale que grâce à l'attente, dont elle fait l'objet, d'une qualité raisonnable de ses résultats »

« C'est le niveau de discussion de débats publics [qui] constitue ici la variable la plus importante »

Jürgen Habermas, Droit et démocratie

Les rôles et responsabilités de chacun doivent être définis dès le départ et respectés

- Il est nécessaire d'énoncer clairement le rôle des participants, et quelle sera leur influence sur la décision finale ou le diagnostic. L'administration doit révéler son jeu et ne peut laisser dans le flou les acteurs quant à leur possibilités réelles de modifier la politique publique ou son évaluation. **S'il est possible de ne pas suivre les avis des destinataires, il faut avoir décidé et annoncé en amont que les pouvoirs publics pouvaient in fine ne pas suivre les avis exprimés.** Il est donc nécessaire de ne laisser aucun malentendu sur le rôle la démarche participative, afin de ne pas décevoir.
- De plus, **l'impact des avis doit être « marqueté » auprès du public, ce qui signifie qu'en plus de respecter les avis qui lui sont soumis, l'administration doit en préciser le mode de prise en compte:** en général, il s'agira de montrer clairement en aval comment la décision ou l'évaluation finale a été impactée par sa participation, et en justifiant que, dans certains cas, elle ne l'ait pas été. Le participant peut comprendre que son avis ne soit pas « bon » ou soit minoritaire, mais il faut le lui dire.
- L'organisateur peut mener directement ou bien déléguer la structuration de la démarche. Si le dernier cas évite une situation où le pouvoir public serait juge et partie, il exige toutefois de :
 - détailler avec précision le rôle de la personne ou l'entité qui organisera le dispositif participatif, et de ses relations avec celui-ci ;
 - préciser l'expertise individuelle ou les raisons qui ont mené à la nomination de la personne, dans le comité de pilotage ou l'organe menant le dispositif de participation ;
 - garantir cette crédibilité ou, *a minima*, déclarer les intérêts qui pourraient l'influencer. A ce titre, on peut noter l'exemple du code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) québécois, qui a acquis une réputation et une crédibilité internationale, dans les sections Comportement (fonction exclusive, neutralité politique) et Indépendance (conflit d'intérêts, situation pouvant évoluer vers un conflit d'intérêt, déclaration sur la nature des intérêts financiers, refus d'ingérence).

La participation en France : besoin d'un pilote ou d'un chef d'orchestre ?

Focus sur...

Union Européenne



Le Livre Blanc de 2001 sur les nouvelles formes de gouvernance, initié par la présidence de Romano Prodi constitue également un cadre incitatif pour les démarches participatives en proposant notamment l'émergence d'une culture de la consultation fondée autour de 5 principes : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.

(détail p. 74)

Si la Commission nationale du débat public (CNDP) a bien un rôle national pour l'organisation de débats publics en ce qui concerne les initiatives de travaux publics et de protection de l'environnement associée (pour des ouvrages supérieur à 300 millions d'euros), les administrations publiques gèrent par elles-mêmes leurs démarches participatives.

La mise en place d'un cadre commun à toutes les administrations, quel que soit leur ancrage territorial (national ou local), et quel que soit le sujet de la démarche participative, pourrait accompagner ce développement que nous constatons. Ainsi **quelques agglomérations françaises** (Grand Lyon, la Communauté Urbaine de Bordeaux, Metz Métropole) **ont posé les bases de cette réflexion** en rédigeant leur propre charte de la participation citoyenne. Elles définissent ainsi ce qu'est une démarche participative, quelles en sont les attentes et les facteurs clés de succès, et les cas dans lesquels ces communautés urbaines pourront faire appel à des démarches participatives.

Ces réflexions **sont encore largement orientées sur les politiques publiques locales, les phases de conception et les usagers**. Il pourrait être profitable d'élargir ces réflexions :

- en les appliquant aux usagers ;
- en incluant **les démarches d'évaluation** des politiques publiques ;
- en élargissant **les échelles de politiques publiques** prises en compte pour atteindre le niveau régional et national.

Après la démarche participative, revenir vers les participants

Si la démarche participative repose sur une promesse implicite de tenir compte des avis exprimés, il est essentiel d'informer les personnes consultées des suites de la participation.

Il est nécessaire de revenir vers les participants une fois la décision prise afin de montrer comment la décision a été impactée, ou de justifier qu'elle ne l'a pas été.

- Une fois la démarche terminée, **il faut communiquer la décision auprès du public** : le lien de cause à effet entre la participation et son résultat doit être explicité. De cette manière, **le public peut constater l'utilité de sa participation au processus** et la dynamique de confiance et de légitimité de la décision peut jouer à plein. Trop souvent, ce retour se résume à une publication éditée quasi-secrètement sur un site officiel ; la pédagogie exige de soutenir ce processus activement, avec une implication des organisateurs initiaux.
- Si l'administration poursuit une politique différente de celle qui recueillait le plus de suffrages, **il faut expliquer pourquoi et faire preuve de pédagogie**. En effet, l'administration reste juge final de la décision à prendre dans la plupart des processus participatifs, ce qui implique qu'elle peut prendre une décision qui n'est pas nécessairement la plus populaire. Un effort particulier devra alors être réalisé sur l'explicitation de la décision finale.

Après la participation, faire le bilan et le diffuser

En s'obligeant à tirer les enseignements de chaque participation, l'administration se place dans une logique vertueuse d'amélioration continue sur la base de l'appréciation des résultats obtenus.

Chaque processus doit donner lieu à un bilan critique, qui permet de mettre le doigt sur ce qui a « marché » (ou non)

- Ce bilan est un aspect de la participation à part entière. Ainsi, **il faut le prévoir en amont**, dès l'élaboration du dispositif, en définissant des indicateurs clés, et garder à l'esprit tout au long de celui-ci qu'il fera l'objet d'un audit. Il est impossible de dresser un bilan final réaliste en s'y prenant au dernier moment.
- Ce bilan est souvent négligé car les pouvoirs publics ont peur qu'il entraîne une perte de crédibilité. **Il est pourtant essentiel de capitaliser sur les expériences** afin de permettre le développement des démarches participatives.
- **Ce bilan doit être critique** : une autorité différente de celle organisatrice de la démarche participative peut utilement effectuer cette évaluation. Les limites de l'auto-évaluation sont en effet nombreuses.

Une fois les enseignements tirés, il faut diffuser les bonnes pratiques et les enseignements pour les rendre accessibles à tous les organisateurs potentiels de processus participatifs

- La multiplication de ces « bilans » **entraînera une prise de conscience de la généralisation des démarches participatives** et incitera les décideurs à y recourir.
- En formant un catalogue de « bonnes pratiques » et d'écueils, **la diffusion permet de réduire le « risque » que prend un décideur public à organiser un dispositif participatif**. Innover exige la prise de risques, ce qui peut parfois faire défaut au sein de l'administration. Si les innovations sont documentées, le décideur avance en terrain connu, et hésitera moins à imaginer et organiser lui-même, à son tour, un dispositif.
- On peut imaginer que la constitution de ce « catalogue » **devienne l'attribution d'une institution** comme la CNDP qui, à défaut d'organiser elle-même tous les dispositifs, agirait comme un catalyseur d'innovation en favorisant une diffusion harmonieuse des bonnes pratiques. Le modèle du Centre de crise du MAE, opérationnel depuis 2008, qui vise à capitaliser sur les expériences précédentes – alors que celles-ci n'étaient auparavant conservées nulle part – démontre le potentiel d'un organisme qui construit et conserve une expérience et un savoir-faire.

Comment évaluer la participation et son impact ?

La participation n'a de réel sens que si elle a un effet positif et concret sur les politiques publiques : élaboration de texte plus pertinents et applicables, bilan partagé des dispositifs permettant de préciser les besoins et les modalités d'actions les plus efficaces...

Or très peu d'évaluations sur l'effet de la participation sont réalisées. Nous présentons ici quelques pistes pour renforcer la réflexion sur le sujet :

Au niveau individuel, des méthodes simples peuvent être utilisées :

- Se donner en amont des objectifs sous forme d'indicateurs (exemples : réaliser 10 réunions publiques, faire participer au moins 200 personnes, dont XX % de jeunes ou de seniors, disposer de contributions issues de 100% des services de la structure publique) et en suivre l'atteinte dans le temps imparti ;
- Tracer les gains de la participation (exemples : reformulation d'un texte pour qu'il soit plus simple, propositions de solutions alternatives ou innovantes dans la mise en place d'un dispositif, modalité moins coûteuses ou permettant d'économiser du temps pour les usagers ou l'administration), et valoriser financièrement ces gains quand cela est possible ;
- Calculer le coût total de la participation en temps et financièrement ;
- Faire un bilan global de ce qui a bien fonctionné et des points d'amélioration pour l'avenir.

Au niveau global, il pourrait être vertueux de réaliser un bilan national annuel de manière à analyser les grandes tendances, capitaliser sur les bonnes pratiques et nouvelles méthodes et mobiliser autour de la participation dans une logique d'amélioration continue. Les points à suivre pourraient être les suivants :

- Comptabilité du nombre d'actions de participation par secteur, par type de sujets et par administrations ;
- Volume et typologies de participants (pour identifier les groupes sous-représentés et ceux déjà très engagés) ;
- Outils et méthodes ;
- Evaluation des résultats concrets directs et indirects, quantitatifs et qualitatifs ;
- Evaluation du coût total...

Plus indirectement, un impact positif attendu de la participation est l'amélioration de la relation des usagers ou citoyens avec la chose publique et son administration, ce qui pourra s'appréhender dans le temps long par l'accélération ou non de cette dynamique participative et l'intérêt porté dans la durée par le public.

- **En conclusion :
instaurer un environnement propice à la participation**

L'accroissement de la participation doit s'accompagner du renforcement d'un environnement propice à son développement

La participation a besoin d'un écosystème qui l'encourage et la soutient : à la fois un cadre incitatif et une acculturation des usagers, agents et pouvoirs publics.

Ce cadre doit s'appuyer sur la formulation d'une ambition forte : promouvoir un dialogue de bonne foi entre l'administration, ses usagers et ses agents

- Au niveau opérationnel, afin de limiter les initiatives désordonnées décrédibilisant la parole publique, **il est essentiel de définir une ligne directrice globale et cohérente**. Tout un chacun doit pouvoir s'appuyer sur des orientations suffisamment fermes et lisibles pour se les approprier.
- La présence d'un « sponsor » de haut niveau, qui impulse et soutient les initiatives participatives, est également un signal fort et une garantie de légitimité pour les dispositifs ; le laboratoire éphémère organisé par le SGMAP en partenariat avec La 27e Région pour imaginer les services publics de demain, inspiré du MindLab danois, pourrait être décliné sur le thème de la participation, voire pérennisé comme son modèle.

Il est impératif de ne pas ajouter à la norme, mais de favoriser l'informel

- La participation se pense dans une dynamique d'innovation ; le cadre juridique doit donc laisser une marge de manœuvre suffisante aux décideurs publics pour apprécier comment un dispositif existant peut être adapté à des circonstances particulières. Le cadre juridique doit exister, afin de favoriser la création d'une dynamique globale de participation ; il doit cependant être souple et adaptable. On pourra ainsi s'inspirer, comme le recommande le Conseil d'Etat, des modalités britanniques *du Code of Practice*, qui n'ordonne pas, mais conseille.

Il faut encourager la pratique au quotidien

- L'anniversaire du statut des fonctionnaires a été l'occasion de rappeler que le droit de participation est l'une des valeurs du service public. Ainsi, **valoriser un recours opportun à la participation dans les évaluations des agents est une piste à étudier**.
- On peut également imaginer **des challenges, des prix d'innovation** comme cela se fait déjà dans certains ministères dans d'autres domaines (Intérieur – Prix IntériEurêka, Justice – Prix initiatives justice) ; la « ludification » (de l'anglais gamification) est le fait de transformer la participation en jeu afin d'inciter à l'implication.

Verbatim

« L'expérience britannique nous [...] montre l'efficacité pragmatique de dispositifs textuels qui n'ont pas de force légale. »

Conseil d'Etat, Rapport annuel 2011

... et d'une acculturation de tous à ces démarches nouvelles

Cet environnement doit reposer sur une acculturation de l'ensemble des acteurs des démarches participatives : responsables publics, agents et usagers.

Une acculturation de l'ensemble des agents publics : du décideur à l'opérationnel.

La culture du service public, qui se concentre sur le bien commun transcendant les intérêts individuels, est délicate à concilier avec les exigences participatives : les agents ont été formés dans une culture où les conflits entre groupes d'intérêts différents sont nuisibles à la société et doivent être prévenus ; or, c'est finalement ce que la participation à la décision et à l'évaluation favorise : une pluralité de voix. Il faut faire émerger un nouveau rôle dans la fonction publique, celui d'un catalyseur de participation et d'arbitre neutre de celle-ci. Il s'agit donc de :

- **Promouvoir et vulgariser la participation**, à travers des sites, des partages d'expériences, des livrets de bonnes pratiques...
- **Entraîner et former les décideurs publics à « penser participatif »** : il faut développer l'initiative et l'appétence – « Pourquoi faire participer ? », « Qu'est-ce que ma décision y gagne ? » comme la capacité d'opérationnalisation – « Comment puis-je faire concrètement ? ». Des modules de formation dédiés pourront être organisés dans toutes les formations, initiales (type ENA ou INET) et continues, menant à la fonction publique.

Une acculturation de tous

- **Organiser des évènements** sur le modèle du « Challenge Administration 2020 » qui implique des jeunes citoyens, ou comme « Dataconnexion », un prix pour l'utilisation la plus innovante des données publiques, permet de cimenter la volonté de participer.
- **Mdiatiser des expériences** favorise une prise de conscience de l'importance du sujet, et donc une participation renforcée.

Annexes

- Annexe 1 Textes français régissant la participation
- Annexe 2 Principales définitions de la participation
- Annexe 3 Présentation des retours d'expériences significatives
- Annexe 4 Bibliographie indicative

Annexe 1 : textes français régissant la participation

Code de l'environnement (tel que modifié par la Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « loi Grenelle II »), Livre 1er, Titre II, Chapitres Ier, II, III, IV, V qui concernent respectivement :

- Le débat public sur les projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire – missions, organisation, composition de la CNDP
- L'évaluation environnementale : études d'impact
- Les enquêtes publiques
- Le droit d'accès à l'information
- Les autres modes d'information.

Charte de la concertation du ministère de l'environnement de 2002, décrivant les principes généraux d'organisation de la concertation « devenue nécessaire » dans le domaine de l'environnement.

(disponible ici http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte_concertation_MATE.pdf)

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dite « loi Vaillant »), organisant en particulier les conseils de quartiers en modifiant de nombreux articles du Code général des collectivités territoriales.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, modifiant le Code général des collectivités territoriales en vue de la création des référendums locaux et pour favoriser la consultation des électeurs (notamment première partie, Livre Ier, Titre unique, Chapitre II « participation des électeurs aux décisions locales», sections 1 et 2).

Annexe 1 : textes français régissant la participation

Code du travail, Livre II (« la négociation collective - les conventions et accords collectifs de travail ») tel que modifié par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), et en particulier les titres III, IV, VI et VII (domaine, périodicité et organisation des négociations obligatoires, Commission nationale de la négociation collective).

Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 1, II, 3° posant le principe « La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées ».

Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, tel que modifié par le décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique, créant le Conseil commun, en charge du dialogue social inter-fonctions publiques – Etat, collectivités territoriales, hospitalière.

Loi du 12 juillet 1983, dite « Loi Bouchardeau », relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Elle généralise l'enquête publique, impose une étude d'impact et renforce le rôle du commissaire-enquêteur. De nouvelles règles encadrent l'information du public. Enfin, elle stipule que l'enquête est à la charge du maître d'ouvrage.

Circulaire Bianco de 1992 (Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures). Elle précise les conditions d'un débat « transparent et démocratique » pour la conception et la réalisation de grands projets d'infrastructure, dès avant la réalisation d'une enquête publique et d'études « techniques ». C'est une réponse aux carences des dispositifs existants à l'époque, l'enquête publique n'étant pas un mécanisme de débat. La circulaire Bianco sera complétée en 1995 par la loi dite Barnier du 2 février 1995 instituant la Commission nationale du débat public.

Annexe 1 : textes français régissant la participation

Loi du 27 février 2002 dite Vaillant relative à la démocratie de proximité. Elle instaure les « conseils de quartiers », dont le fonctionnement est codifié par l'art. 2143-1 du Code général des collectivités territoriales. Ces conseils sont obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants, et facultatifs dans les villes de 20 000 à 80 000 habitants. Les modalités de fonctionnement et de compétence ne sont pas fixées mais décidées au niveau municipal, pour accorder de la flexibilité aux communes ; il s'agit, en fait, de créer un relais entre la municipalité et les habitants, par la consultation lors de certaines décisions du conseil municipal. Cependant, ces organismes sont consultatifs et leurs décisions n'ont pas force légale.

Annexe 2 : principales définitions de la participation

OCDE, 2002, *Des citoyens partenaires, information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques* : Relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans les processus décisionnels et d'élaboration des politiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques - même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, 2011 : De manière générale, le terme "participation" désigne des tentatives de donner un rôle aux individus dans une prise de décision affectant une communauté.

IBM Center for the Business of Government, Syracuse University.: La participation peut être définie comme le processus par lequel les intérêts, inquiétudes, besoins et valeurs des citoyens sont incorporés dans la décision publique.

Université de Montréal, Professeur Pierre André, 2012 : La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile (recours collectif, manifestation, comités de citoyens) ou des décideurs (référendum, commission parlementaire, médiation).

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Les exemples détaillés ci-après représentent un échantillon des multiples initiatives participatives ayant été menées, en France et à l'international, dans la période récente.

Les initiatives internationales

- p. 68 : Le MindLab, laboratoire de l'innovation de l'administration danoise ;
- p. 69: Le budget participatif de Chicago ;
- p. 70 : Challenge.gov, exemple américain de « gamification » de la participation ;
- p. 71 : Open Ministry, disposition législative finlandaise ouvrant aux citoyens la rédaction de leurs propres textes législatifs devant être votés s'ils récoltent un nombre significatif de signatures ;
- p. 72: MySociety, initiative issue de la société civile anglaise ;
- p. 73 : Le Localism Act (2011), tentative britannique de renforcer la société civile en la faisant directement actrice des services rendus au public ;
- p. 74: Le Livre Blanc sur le gouvernance de la Commission européenne (2001), visant à encourager la consultation des parties prenantes et à clarifier de rôle de chacun dans les processus de décision au niveau communautaire.

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Les exemples détaillés ci-après représentent un échantillon des multiples initiatives participatives ayant été menées, en France et à l'international, dans la période récente.

Les initiatives françaises

- p. 75 : Le Grenelle de l'environnement (2007), nouveau principe de « gouvernance à cinq » ;
- p. 76 : Les états généraux de la bioéthique (2009) ;
- p. 77 : Le Débat sur les nanotechnologies (2009-2010) ;
- p. 78 : Le Baromètre de la qualité des services publics (depuis 2010), procédé d'évaluation des services publics par les usagers, construit sur deux volets : données « brutes » (rapidité de tâches administratives) et « subjectives » (par réponses d'usagers) ;
- p. 79 : Le Pacte de confiance pour l'hôpital (2012), évènement de diagnostic et d'orientation de la politique hospitalière par les agents ;
- p. 80 : Au tour des parents (2012), débat régionalisé sur la petite enfance mobilisant les parents et les acteurs spécialisés ;
- p. 81 : Les Assises de l'entrepreneuriat (2012) ;
- p. 82 : Le dispositif ISAP « Innover et simplifier avec les agents publics » (2012), dispositif de grande ampleur visant à faire appel aux compétences des agents du terrain.

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Danemark : le MindLab, ou amener l'innovation participative dans l'administration

Le principe

A la fois institution parapublique et lieu physique, le MindLab est un laboratoire de recherche et d'innovation pour les politiques publiques, qui existe depuis 2002. Il dépend des ministères de la Croissance et du commerce, de l'Éducation et de l'enfance et de l'Emploi. L'équipe est permanente et comprend une douzaine de personnes : fonctionnaires détachés, sociologues, spécialistes des politiques publiques... Le but affiché était de bousculer la « bureaucratie » et de proposer de réelles innovations sans autocensure.

Forces et faiblesses

La structure fait désormais partie du paysage institutionnel danois, et sa relative indépendance est garante de sa liberté d'action. Les contacts répétés des agents des trois ministères avec le labo a permis un changement profond de culture, notamment dans le rapport à l'innovation.

En 2006, le MindLab a été profondément restructuré car il avait des difficultés à remplir son rôle :

- Il s'était « institutionnalisé », ce qui nuisait à sa fonction première?
- D'autres ministères avaient exprimé leur intérêt, et il ne pouvait faire face à cette demande.

Finalement, le nouveau MindLab inclut directement des agents de ministères, des étudiants en PhD, des salariés d'entreprises, afin de donner une vision globale de l'impact des innovations sur la société.

Enseignements

Il est crucial pour une structure comme celle-ci de se « réinventer » et de changer lorsque les challenges extérieurs évoluent, mais aussi lorsque l'organisation se sclérose – ce qui est le risque lorsque l'administration « internalise » une fonction.

Il faut également donner les moyens au labo d'avoir une réelle influence sur le design des politiques publiques ; en dehors du simple fait que c'est son but, cela l'oblige à développer des solutions pratiques et applicables.

Enfin, la taille est importante : si le labo est trop grand, une part importante de sa créativité et de son indépendance sera perdue.

MIND
LAB



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Etats-Unis : budget participatif à Chicago, faire participer les citoyens à leur propre budget par le biais des NTIC

Le principe

Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, la ville de Chicago, sous la houlette du maire Rahm Emanuel, a mis en place un budget participatif : celui-ci visait à identifier les priorités des citoyens pour le budget en préparation. Les habitants pouvaient également proposer des idées qui, après une revue par les responsables, pouvaient entrer dans le budget final. Le tout sur une plateforme internet dédiée, avec commentaires possibles des agents publics de Chicago en réponses aux propositions postées.

Forces et faiblesses

Globalement le budget participatif a été un succès, avec une forte mobilisation au travers à la fois de l'implication des agents et de leur réactivité, et de la participation du public. Il est vrai que les habitants de Chicago avaient pris l'habitude d'une participation active par le biais des Facebook Town Hall Meetings (rencontres virtuelles avec le maire), retransmis sur la « chaîne » YouTube de la ville, et par la possibilité d'envoyer directement des questions (hashtag #AskChicago).

Enseignements

La forte mobilisation du public repose sur :

- L'implication des agents et leur réactivité ;
- La qualité de la plateforme : accessibilité, navigation, possibilité de trouver aisément les informations pertinentes ;
- L'accompagnement par des supports divers capables de renforcer la communication « institutionnelle » et de relayer le débat au sein de la population.

Il faut souligner l'effet d'apprentissage, que ce soit du côté de la population ou de celui de l'administration : faire de la participation entraîne une meilleur savoir-faire à la participation.



City of Chicago



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Etats-Unis : Challenge.gov, faire des citoyens une force de proposition dynamique et opérationnelle

Le principe

Challenge.gov est une déclinaison de l'initiative plus large « open government » menée de manière volontaire par l'administration Obama depuis 2009. Il s'agit d'ouvrir l'administration au public en matière d'informations, mais aussi de participation. C'est cependant l'initiative la plus innovante et intéressante : l'administration décrit précisément un problème qui se pose à elle (généralement très concret) et offre la possibilité aux citoyens, groupes et individus, de proposer une solution. Ceci s'inscrit dans le cadre d'un concours, pour définir la meilleure solution ; ses inventeurs remportent un prix qui peut aller, dans les cas de problèmes complexes, jusqu'à plusieurs millions de dollars.

Forces et faiblesses

C'est un appel direct à la créativité des citoyens, avec deux moteurs forts de participation : d'abord, le plus évident, le prix potentiel ; mais également la possibilité de voir sa solution directement appliquée au niveau de l'administration, et donc un sentiment de pierre à l'édifice et de solution taillée pour le public, par le public, sentiment important dans un pays où l'administration est regardée avec méfiance. On envisage aisément que cette initiative a néanmoins des coûts importants, en termes de tri des propositions pour séparer le « bon grain de l'ivraie ». Cependant, en l'absence de chiffres, on peut imaginer que le prix promis est inférieur au coût de développement d'une solution par l'administration elle-même, la démarche répondant ainsi à la fois à un critère managérial et à un autre de légitimité de la participation.

Enseignements

Insuffler un esprit de participation peut passer par la création de récompenses pour les citoyens qui choisissent de participer (en l'absence de sanctions pour non participation qui semblent complexes à instituer – si tant est qu'elles soient efficaces – du fait des libertés fondamentales). Évidemment, récompenser la participation induit un coût certain, et ce coût pourrait avoir une tendance structurelle à l'augmentation si la participation se généralise à des secteurs divers, afin de conserver une implication forte.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Finlande : le dispositif « Open Ministry », expérience récente et très novatrice

Le principe

Depuis le Citizen's Initiative Act (révision constitutionnelle effective depuis mars 2012), le Parlement finlandais est « contraint » de voter à propos de toute initiative citoyenne ayant récolté 50 000 signatures en 6 mois. Désormais les citoyens peuvent :

- soit exiger du Parlement une solution à un problème particulier ;
- soit, de manière plus originale, proposer une législation d'ores et déjà rédigée.

Des citoyens finlandais ont développé de manière indépendante une plateforme en ligne, Open Ministry, qui permet de faciliter le « crowdsourcing » (création collective) des législations potentielles, avant leur proposition à la chambre – en fait, la création par une « communauté » d'une partie de la législation.

Promesses

Même s'il est trop tôt pour effectuer un bilan définitif de ce dispositif, la participation atteint avec cette initiative un sommet conceptuel : les citoyens peuvent non seulement influencer la production de la norme, mais surtout, directement procéder au travail de sa rédaction, de manière séparée des autorités politiques.

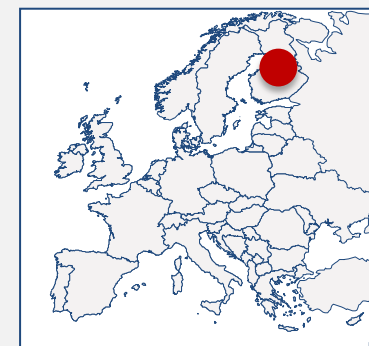
Risques

Les citoyens sans accès à l'internet sont pénalisés, mais surtout, un « capital cognitif » minimal est nécessaire pour une participation active à la rédaction d'un texte de loi :

- Seuls quelques citoyens disposent des connaissances de légistique requises ; ils sont donc en situation de force, car ils rédigeront la proposition finale ;
- Les connaissances techniques nécessaires à propos de la loi en font soit un objet qui sera rejeté par le Parlement car inapplicable, soit un projet capturé par des citoyens « experts » ou disponibles.

Enseignements

La société civile répond présent lorsque les résultats potentiels sont tangibles, ici en proposant rapidement un site internet efficace. La société civile peut rapidement compléter le travail de l'administration, qui n'a pas besoin de toujours mener la participation seule de bout en bout ; celle-ci peut même risquer de se voir dépassée si elle fait preuve de trop d'attentisme.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Grande-Bretagne : MySociety, la démocratie participative en action

Le principe

MySociety est une association créée en 2003, dont l'objectif est de lancer des projets permettant de développer la démocratie participative en Angleterre et dans le monde.

Depuis sa création, plus d'une vingtaine de projets ont été initiés, tels que « Fixmystreet » (permettant à des citoyens de signaler aux autorités un dysfonctionnement dans un espace public), « e-petitions » (permettant de mettre en ligne et signer une pétition), ou encore « Writetothem » (communiquant les coordonnées des représentants politiques de tout niveaux pour pouvoir leur écrire).

D'initiative privée, MySociety travaille en étroite collaboration avec toutes les échelons de la vie publique en Angleterre, et est impliqué dans la rédaction de rapports ou la réalisation de missions d'intérêts collectifs.

Forces et faiblesses

S'appuyant sur des donateurs privés et publics, et fonctionnant comme une société privée, MySociety crée des sites et des offres permettant d'utiliser internet comme un vecteur d'amélioration de la vie en société. De nombreuses collectivités ont ainsi utilisé avec succès les applications « Fixmystreet » et « Fixmytransport », permettant au citoyen d'être pleinement acteur de l'amélioration de l'action publique.

L'initiative MySociety a suscité des actions similaires dans d'autres pays, comme Wikitalia, une plateforme de gouvernance collaborative en Italie, ou Codeforamerica aux Etats-Unis.

L'absence de coordination et de soutien politique fort à un niveau national pour ces initiatives peut provoquer des inégalités territoriales flagrantes : certaines collectivités, n'ayant pas adopté ces outils, peuvent se retrouver distancées par d'autres collectivités plus à même d'intégrer les innovations développées.

Enseignements

Il s'agit d'un exemple fort d'une collaboration, bénévole ou non, entre le secteur public et le secteur privé pour générer des innovations marquantes en matière de démocratie participative au service de l'action publique. L'ancrage local de ces projets est la source fondamentale de leur légitimité. Le fonctionnement en mode projet et l'esprit « 2.0 » ont permis des développements originaux, simples et à moindre coûts d'applications, permettant ainsi de réduire les investissements de l'état en matière de projets SI.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Grande-Bretagne : le Localism Act, une tentative de renforcer la société civile locale

Le principe

Le Localism Act de 2011 fait partie du programme de « Big Society » de D. Cameron. La loi vise à lancer un processus de décentralisation qui a pris beaucoup de retard au Royaume-Uni. La loi s'intéresse à de nombreux sujets, depuis une compétence générale accordée aux autorités décentralisées, jusqu'au logement. Quelques points attirent plus particulièrement l'attention :

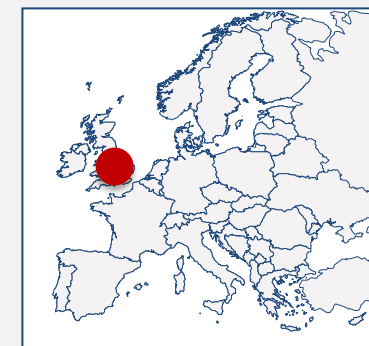
- la mesure obligeant les collectivités à évaluer les actifs utiles aux associations et à leur proposer de les acheter ;
- la disposition instituant un « right to challenge » pour les communities (certains groupes ou entreprises sociales peuvent proposer à la collectivité de fournir un service qu'elle délivre actuellement en régie ; le challenge ne peut être rejeté que sous les conditions posées par la législation, ce qui est complexe et favorise largement la prise en charge du service par les associations) ;
- des référendums locaux automatiques dans des cas précis (l'augmentation des impôts locaux par exemple) ;
- la possibilité pour les associations de proposer des plans de développement locaux jugés cohérents par un inspecteur indépendant et acceptés par référendum.

Forces et faiblesses

Certains ont pu reprocher à la législation de ne pas aller assez loin dans l'empowerment. En effet, le right to challenge ne s'applique qu'aux services actuellement fournis et non à ceux qui pourrait potentiellement l'être ; certains sont même allés jusqu'à demander que cette disposition s'applique au gouvernement central. Evidemment la situation économique actuelle limite l'étendue des changements potentiels : peu d'autorités locales vont réellement tirer parti de leurs nouveaux droits du fait de contraintes budgétaires sans précédent. Il est cependant sans doute trop tôt pour évaluer l'impact réel de cette législation.

Enseignements

L'idée de l'implication obligatoire de certaines associations et sous conditions dans la fourniture de service peut être intéressante. De même, l'idée de faire planifier le développement local par des acteurs non politiques éveille la curiosité, de même que la possibilité que ces acteurs délivrent certains services eux-mêmes.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

Union Européenne : le Livre Blanc sur la gouvernance de la Commission Européenne

Le principe

En 2000, au début de son mandat, Romano Prodi cherche à promouvoir les « nouvelles formes de gouvernance », pour renforcer la légitimité des institutions européennes. Le Livre Blanc de 2001 est la conséquence directe de cette volonté : 40 pages visant à initier un débat et fixer une ligne de conduite.

- 6 chantiers et 12 groupes de travail ont travaillé sur les questions fondamentales de la gouvernance ;
- De nombreux avis ont été recueillis, provenant des institutions, de la société civile, des cercles économique et académique ... au total, 2 500 participants ;
- 5 principes de gouvernance sont décrits : ouverture (transparence de l'action auprès des citoyens), participation (dialogues social et civil), responsabilité (ou accountability, définition de qui fait quoi), efficacité (découlant des principes européens de subsidiarité et de proportionnalité), et cohérence (les actions doivent se compléter et ne pas entrer en conflit).

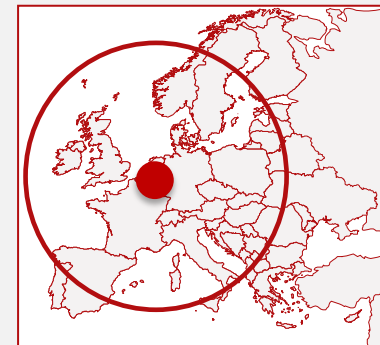
Globalement, le document propose de favoriser l'action régionale (pour parvenir jusqu'au citoyen), le dialogue civil par le biais du Conseil économique et social européen, l'instauration d'une « culture de la consultation » et un dialogue plus intense avec les experts.

Forces et faiblesses

Le conseil européen de Laecken (2001) a repris largement ces propositions à son compte. La dynamique visant à améliorer la participation a été justifiée a priori par le rejet en 2005 de la « constitution » européenne. La culture de la Commission est très inclusive, avec des consultations publiques très nombreuses (via le site de la Commission) et le principe, antérieur au Livre Blanc, des livres vert et blanc ayant pour objectif d'informer les acteurs en amont afin de discuter des directions possibles avant de rédiger un texte.

Enseignements

L'idée même des livres blancs et verts est un pas important vers la transparence de la décision publique : la création d'un dialogue autour d'un projet concret permet un débat efficace car précis. Les 5 règles édictées sont fondamentales, et celle de responsabilité importante à rappeler : il s'agit d'abord de définir qui peut faire quoi avant de débattre du fond du projet, ne serait-ce que pour savoir avec qui débattre.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : le Grenelle de l'environnement (2007-2010), une ambitieuse consultation aux résultats concrets discutés.

Le principe

Engagement de campagne, le Grenelle de l'environnement a été mené de juillet à octobre 2007, avec des lois d'application Grenelle I (2009) puis II (2010). Il réunissait 5 collèges (Etat, collectivités territoriales, entreprises, syndicats, associations) autour de 6 groupes de travail thématiques ; après un consensus sur 268 engagements, ceux-ci ont été transmis au président de la République. Les citoyens ont également été sollicités par le biais de forums.

Forces et faiblesses

Il est particulièrement important de séparer la phase de conception – qui peut être considérée comme un succès – de la phase de réalisation, qui a été plus mitigée.

- La méthode de « gouvernance à 5 » a été plébiscitée, et elle n'a pas oublié de faire participer le public ; l'écoute de la société civile a été forte, et les associations de protection de la nature ont globalement apprécié la démarche ainsi que la loi Grenelle I (adoption au Parlement à la quasi-unanimité). La grande médiatisation du Grenelle lui a donné une portée politique importante.
- Le verdict concernant la phase d'application doit toutefois être plus mesuré : la loi Grenelle II, qui concrétise les engagements de manière pratique, a fait l'objet de beaucoup plus de méfiance ; même si le rapport d'évaluation de 2010 fait l'écho d'une suite globalement positive donnée aux engagements, beaucoup de propositions ont été enterrées (taxe carbone, taxe poids lourds, réduction du crédit d'impôt sur l'investissement dans les énergies renouvelables).

Enseignements

La « gouvernance à 5 » est une démarche qui a fait ses preuves ; cependant, lorsque la réalisation appartient exclusivement au pouvoir politique, avec peu de visibilité (la loi Grenelle II est technique), la mise en œuvre n'est pas toujours au rendez-vous. D'autant que des débats de cette envergure induisent des délais d'application long, et la médiatisation de l'avancée des chantiers est loin d'être équivalente à celle de leur décision. Des évaluations plus régulières sont une nécessité.

Il faut garantir une participation dans la durée, ce qui exige des objectifs réalistes et atteignables.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : les états généraux de la bioéthique (2009), un bilan finalement positif

Le principe

Le débat s'est tenu en 2009. Il procédait selon une démarche en 4 temps :

- Informer : un site internet a été créé pour devenir une source d'informations ;
- Former : lors de 3 forums régionaux thématiques, les citoyens ont été formés par des experts et confrontés à des acteurs du sujet, associations et représentants religieux (d'une manière similaire aux conférences de citoyens) ; le site internet contenait de plus des fiches pédagogiques destinées à un public large ;
- Ecouter : la mission parlementaire a entendu des praticiens, chercheurs, associations...
- Débattre : lors des forums régionaux thématiques, notamment.

Forces et faiblesses

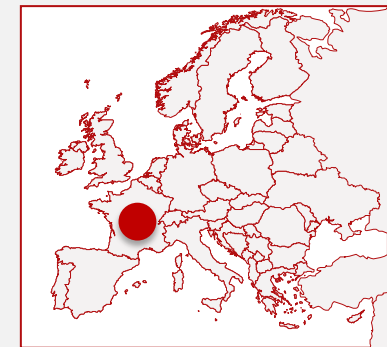
Globalement les orientations prises par les citoyens lors des Etats généraux sont similaires à l'orientation de la loi de 2004, et rien de « révolutionnaire » n'est issu du rapport final. 70 000 internautes ont visité le site ou ont déposé des contributions, ce qui est relativement important.

L'orientation politique des experts formateurs lors des forums a été critiquée. Il est à noter que cette critique est récurrente dès que le débat présente une certaine technicité et qu'une formation / information est nécessaire à un avis éclairé.

Enseignements

Combiner ces différents éléments dans le cadre d'un événement national de grande ampleur semble être une bonne idée. Faire disposer les citoyens de fiches et inscrire la pédagogie comme priorité est également une nécessité, car l'information est le premier pas vers la participation.

Il faut évidemment veiller à ce que l'information distribuée puisse être considérée comme relativement objective (avec les problèmes que cela pose car un sujet faisant l'objet d'un débat est nécessairement conflictuel).



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : le débat sur les nanotechnologies (2009-2010), un échec relatif

Le principe

Le débat organisé en 2009 et 2010 par la CNDP sur la question des nanotechnologies avait pour objet de comprendre les inquiétudes et interrogations des français sur la présence des nanotechnologies dans notre société moderne, en particulier concernant leurs effets sur la santé, l'environnement, et les libertés individuelles.

Forces et faiblesses

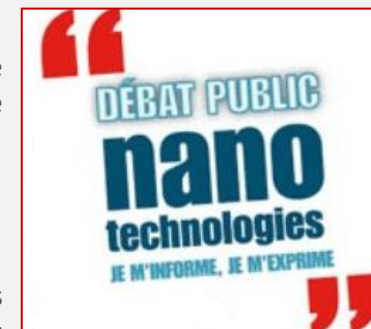
Globalement, le débat a été un échec, pour deux raisons principales :

- La participation, tant aux tables rondes et que sur le forum a été très limitée.
- Le débat a parfois été très violent : 4 réunions sur la douzaine prévue ont été chahutées voire arrêtées. Les débats tournaient souvent, selon les lieux, à une critique véhémente ou une défense ardente, sans écoute des opinions contraires.

Le débat a été critiqué pour poser la question de la régulation et du développement des nanotechnologies, sans permettre de débattre de leur acceptation. En dehors des réactions agressives de certains activistes, beaucoup d'associations l'ont tout simplement boycotté.

Enseignements

Cet échec pose la question des limites de la participation : où doit-elle commencer, où doit-elle s'arrêter ? L'exécutif, avec la légitimité qui est la sienne par le biais du vote, avait décidé de ne le faire porter que sur l'accompagnement ; le débat était vidé d'une grande partie de sa substance. Était-il dès lors opportun de le réaliser ? On touche ici au grief récurrent sur les débats publics de n'être qu'un moyen de légitimer une décision déjà actée, de n'être qu'un simulacre. De plus, le fort contenu technique du débat a pu lui porter préjudice : la préparation a été insuffisante, de même que la communication (seule une minorité connaissait son existence, créant un biais de sélection parmi les participants : les citoyens les plus engagés).



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : le Baromètre de la qualité des services publics (depuis 2010), une évaluation « indirecte » par les usagers

Le principe

Depuis 2010, le baromètre de la qualité des services publics est publié deux fois par an. Il vise à offrir un indice synthétique de la qualité de l'accueil des usagers dans les services publics. La DGME avait mené une enquête auprès de 3 000 usagers afin de déterminer les indicateurs les plus pertinents dans un but de synthèse (il existe plus de 1 000 mesures à l'heure actuelle). Aujourd'hui, le baromètre se structure autour de deux volets :

- Un volet « prestation », basé sur une logique « événements de vie » et à trois moments (accueil, démarche, réclamations) ; pour l'accueil, les indicateurs proviennent du référentiel Marianne, pour les réclamations du pourcentage des administrations ayant mis en place un processus ; les baromètres des années précédentes présentaient également une partie de données « brutes ».
- Un volet « perception » est basé sur un échantillon de 7 063 Français représentatifs de la population des résidents en France âgés de 15 ans et plus ayant vécu les « événements ».

Forces et faiblesses

Comme le remarque le relevé des décisions du CIMAP, le baromètre ne suit actuellement que les services aux usagers particuliers ; or l'administration fournit également des services aux entreprises et aux associations. Il faudra donc intégrer de nouveaux indicateurs à la base de données.

Sa publicité reste pour le moment très réduite, ce qui nuit fortement à son influence effective sur les politiques publiques.

Ce baromètre est « concurrencé » par le baromètre des services publics, publié une fois l'an par BVA et l'Institut Paul Delouvrier. Celui-ci est basé sur un échantillon représentatif et des questions standardisées. La présence de ces deux baromètres aux noms quasi-identique peut être un facteur de confusion.

Enseignements

Le baromètre ne peut être que le support d'une politique de participation plus globale. Il permet à l'administration d'évaluer sa perception par les usagers dans certaines situations très précises et de ce fait doit être lu avec circonspection. Ceci pourrait poser problème si sa médiatisation venait à se développer.



Deux autres baromètres publics : qualité de l'accueil (existant) et action de simplification (en cours d'élaboration)

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : le Pacte de confiance pour l'hôpital (2012), construire la confiance par la consultation

Le principe

Le dispositif part d'une grande consultation fondée sur trois groupes de travail (service public hospitalier et financement, dialogue social et RH dans la FPH, organisation et fonctionnement de l'hôpital public), qui ont été menés par E. Couty, soutenu par l'IGAS. 150 participants ont été entendus lors de réunions, en complément d'investigations menées directement dans certains hôpitaux et de contributions écrites, notamment par le biais de questionnaires en ligne.

Les groupes ont adopté des démarches différentes mais ont en commun une phase de diagnostic, une phase de discussion et une phase de propositions. Certains groupes soulignent qu'ils ont préféré, pour des questions de temps, limiter les auditions en séance plénière. Enfin, il est à noter que deux groupes soulignent des difficultés, au moins ponctuelles, à trouver des consensus, en particulier le 3^e groupe qui n'a pu formuler de propositions détaillées dans tous les domaines (certains souhaitant par exemple réformer un dispositif quand d'autres souhaitaient le supprimer).

Forces et faiblesses

Le cadrage de la ministre était relativement directif, ce qui est noté par les groupes de travail, ne serait-ce que par la création de trois groupes avec des intitulés clairs. Les rapports soulignent l'assiduité des participants et la richesse des interventions.

Enseignements

La critique récurrente du caractère « vague » des conclusions est la conséquence logique des désaccords qui ont marqué le travail des groupes.

On peut discuter du côté très directif de la lettre de mission, mais elle devait cadrer un débat qui aurait pu devenir ingérable autrement. Il résulte d'un arbitrage entre l'étendue du débat, l'émergence de propositions concrètes et la liberté laissée aux participants.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : « Au tour des parents » (2012), la mobilisation pour la petite enfance et la parentalité

Le principe

La consultation a été menée autour de quatre axes :

- Des ateliers citoyens dans 4 régions « représentatives » (Bourgogne, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais, Pays de la Loire : 300 parents mobilisés, tirés au sort par échantillonnage parmi les allocataires des CAF) ;
- La consultation des acteurs locaux : 200 acteurs locaux (collectivités, CAF, UDAF...) ;
- La consultation des acteurs nationaux (incluant le haut conseil à la famille, l'IGAS, des représentants des professionnels de la petite enfance) ;
- Les contributions d'internautes par le biais du site www.autourdesparents.fr.

Forces et faiblesses

Il est sans doute trop tôt pour élaborer un bilan complet de la consultation. Il est toutefois intéressant de noter la combinaison d'une technique proche des « conférences de citoyens » avec des modes de participation plus classiques comme les consultations d'acteurs locaux et nationaux.

Il est également trop tôt pour dire quelles seront les conséquences effectives de cette consultation en matière de réalisations concrètes : le principal problème identifié, le nombre de places en crèche et les inégalités flagrantes dans les territoires sur ce sujet, n'a pas obtenu de réponse chiffrée – et donc pas de réponse réellement engageante.

Enseignements

Globalement, la participation « multicanal » semble une bonne idée : que ce soit du point de vue du type d'acteurs que des modes de consultation, une certaine diversité dans la consultation aura sans doute un effet amplificateur – même si elle peut créer des inégalités de traitement entre les acteurs.

Le choix des régions « représentatives » pourrait se discuter, mais est en germe l'idée d'expérimentation à petite échelle, qui peut être une méthodologie pour accélérer les effets d'apprentissage (ici du côté de l'administration) sans prendre des risques trop importants (sur des débats sensibles et à grande échelle dès le départ).



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : les Assises de l'entrepreneuriat (2012), des ambitions limitées, des résultats discutés

Le principe

Avec pour but de construire une culture et un écosystème favorables à l'entrepreneuriat en France, les Assises ont consisté en plusieurs groupes de travail avec chacun une thématique particulière, et accompagnés de contributions en ligne par le biais du site internet des Assises.

Forces et faiblesses

Le bilan est contrasté : autant certaines mesures sont plébiscitées, autant d'autres sont considérées comme des « gadgets » sans grande conséquence.

Certaines professions se sont senties oubliées (artisans, commerçants, auto-entrepreneurs, professions libérales), mais on peut considérer cela non comme un échec mais plutôt comme un parti pris (qui peut être discuté) de privilégier les start-up « innovantes ».

Enseignements

Rien de très original dans la démarche du gouvernement en termes participatifs. Les contributions en ligne deviennent un grand classique des consultations de ce type, mais on peut douter de leur réel apport si elles ne sont qu'un « à-côté » et non inscrites dans une structure de débat qui permet de les intégrer.

A noter, le poids de la mobilisation des « pigeons », antérieure à et indépendante des Assises, sur leur déroulement.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

France : ISAP « Innover et simplifier avec les agents publics » (2013), imaginer des solutions avec les acteurs de terrain

Le principe

Par le biais d'une plateforme internet, les agents de la fonction publique ont pu proposer des idées, les commenter, et voter pour celles qui leur semblent le plus pertinentes. Trois dimensions étaient mises en avant :

- Rendre un meilleur service ;
- Améliorer le fonctionnement interne ;
- Simplifier les réglementations.

Forces et faiblesses

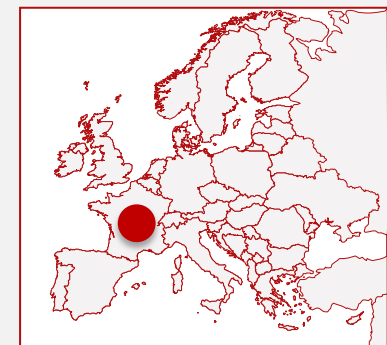
Le dispositif ayant été achevé à l'été 2013, les propositions sont encore en cours d'analyse. Cependant, comme le souligne le site de la fonction publique, certaines avaient déjà fait l'objet d'une décision du CIMAP (préparation de procuration en ligne, délivrance de titres de séjour pluriannuels, dématérialisation des factures fournisseurs de l'Etat...). Un nombre élevé de contributions a été constaté.

Enseignements

Impliquer les agents dans l'amélioration du service auxquels ils participent est indispensable, en particulier pour les deux derniers axes (fonctionnement interne et réglementation). Il est pourtant dommage de séparer les idées des agents des retours des usagers. Il peut paraître au contraire intéressant de créer une complémentarité, car -après tout- ce sont les usagers qui jugent s'ils obtiennent un meilleur service, et qui sont le mieux à même d'identifier ce qui ne les satisfait pas. Les agents sont, quant à eux, plus capables de proposer d'éventuelles solutions réalistes.

Etablir un dialogue direct (avec modérateur) entre les deux « communautés » ne serait-il pas possible ?

Il faut progresser dans ce sens et ne pas compartimenter les initiatives d'amélioration des services publics, car de ceux qui fournissent le services et de ceux qui le reçoivent, aucun ne peut juger seul de la qualité et des pistes d'amélioration.



Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

D'autres d'initiatives au niveau international

- Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) québécois représente une des premières tentatives de créer un débat public d'ampleur, autour des questions environnementales. Fondé en 1978 comme simple institution d'aide à la décision par des enquêtes publiques – incluant toutefois de nombreuses audiences dès ses débuts – l'organisme est vite devenu un mécanisme de participation d'envergure, et a depuis acquis crédibilité locale et reconnaissance internationale.
- Le budget participatif de Porto Alegre a été initié comme une expérience originale en 1989. Le but était alors double : faire participer les citoyens les plus pauvres, souvent en marge, à la vie politique de la ville, et lutter contre la corruption alors endémique en rendant le processus de décision transparent et dépendant des citoyens - et non des élus et de leurs « clientèles ».
- L'Open Government Initiative est une initiative multilatérale regroupant 55 Etats (plus 5 en cours d'adhésion), depuis 2011, qui vise à promouvoir la transparence dans les données gouvernementales. La participation se concrétise par 3 volets : (1) la signature d'une charte de participation, (2) la publication d'un plan d'action efficace et (3) l'acceptation d'un suivi des progrès du plan par les pairs. Cette initiative crée une pression de type « peer pressure » complémentaire au développement de données ouvertes et transparentes, l'un des fondements d'une politique participative opérante car concernant des citoyens « éclairés ». Il est à noter que la France n'en est pas membre.
- La Convention d'Aarhus (1998) est un traité international concernant l'environnement, jalon de la participation ; celle-ci doit se construire sur trois piliers : accès à l'information, participation au processus décisionnel, et accès à la justice.

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

D'autres d'initiatives au niveau international

- La rédaction d'une nouvelle Constitution a été réalisée selon un processus original, mis en place en 2009 par le gouvernement islandais face aux défis issus de la crise financière : un tirage au sort, suivi d'une élection parmi les citoyens tirés au sort, pour constituer l'assemblée constituante, avec pour résultat des « sages » issus directement de la société civile et des « simples » citoyens. La rédaction de la constitution pouvait être suivie article par article sur un site internet créé pour l'occasion, sur lequel pouvaient également être proposés des articles spécifiques. Les péripéties ont été nombreuses : invalidation de l'élection des citoyens par la Cour suprême, pression de la société civile, participation décevante, au référendum (malgré une victoire du « oui ») ...
- Citizen Connect, « les yeux et les oreilles de la municipalité » selon le maire de Boston, est une application mobile reliée à un cadastre et permettant de signaler les problèmes de voirie. En plus de réduire les délais et les coûts d'entretien des voies publiques, l'application change le rapport de l'habitant à son quartier.
- L'Open Government Initiative (dont les mots d'ordre sont « Transparency, Participation, Collaboration ») constitue un développement récent de l'administration américaine, impulsé par Barack Obama en 2009. Il s'agit d'ouvrir davantage l'administration aux citoyens en la rendant plus transparente, mais également en leur accordant la possibilité de s'exprimer. Concrètement, cela se matérialise par la création de sites faciles d'utilisation permettant de suivre les dépenses publiques, des dispositions contraignantes pour les divers organismes fédéraux (accélération du traitement des demandes « Freedom of Information Act », publications de nouvelles informations...), et par le dispositif « We The People » qui opérationnalise le droit constitutionnel de pétition : les citoyens peuvent initier une pétition online, qui, si elle rassemble 100 000 signatures en 30 jours, fera l'objet d'une réponse argumentée de la part d'un spécialiste à la Maison Blanche.

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

D'autres d'initiatives en France

- Les bilans de la Loi d'orientation des transports intérieurs (n°82-1153 du 30 décembre 1982), dits « bilans LOTI », visent à analyser, 3 à 5 ans après la réalisation d'un projet d'infrastructure de transport, la différence entre l'impact économique et social prévu lors de l'enquête publique et celui effectivement constaté. Il s'agit d'un retour d'expérience visant (1) à évaluer l'impact du projet une fois celui-ci réalisé, (2) à détecter l'écart entre les prévisions et la réalité, de manière à améliorer les processus d'évaluation préalables, et (3) à identifier les effets non prévus initialement.
- La Commission nationale du débat public (CNDP) a été créée en 1995 pour aider les pouvoirs publics dans l'organisation de débats, d'une manière cohérente et indépendante. Sa création est assortie d'obligations de débat public pour des projets d'infrastructures de certaines catégories, fixées par la loi.
- La région Poitou-Charentes a mis en place, depuis 2005, 2 réunions annuelles pour faire participer les lycéens, les personnels d'établissement et les parents d'élèves à l'élaboration des budgets des lycées.
- La ville de Grigny a été pionnière en France d'un budget municipal participatif, effectif depuis 2006 pour 60% du budget d'investissement de la ville.
- La Mairie de Paris propose de lancer des pétitions via son site internet : tout habitant peut proposer une pétition, qui devra faire l'objet d'un vote du conseil municipal obligatoire si elle rassemble le soutien de 1% de la population.
- Le comité des usagers du réseau routier national, créé par le décret n°2009-1102 du 8 septembre 2009, a vocation à formuler des propositions et ouvrir des pistes d'amélioration notamment sur la tarification des ouvrages à péage et sur le service rendu aux usagers par les exploitants ; une synthèse des avis et recommandations exprimés par le comité sera transmise chaque année aux ministres des Transports et de l'Economie. Il s'agit d'une instance de régulation où pourront s'exprimer les représentants d'usagers (associations à l'image de 40 millions d'automobilistes).

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

D'autres initiatives en France

- Le débat sur la transition énergétique (201-2013) est un débat national de grande ampleur visant à décider des orientations de long terme dans le domaine énergétique et environnemental. Trois étapes principales se succèdent : information, participation (des acteurs concernés et du public, par le biais d'idées ou de propositions postées en ligne) et synthèse en vue d'un projet de loi.
- Le Livre Blanc sur la défense nationale (2013) a constitué un développement unique de la part du Ministère de la défense ; en effet, dans un secteur traditionnellement très rétif aux orientations participatives, la démarche a été menée par de nombreuses auditions de la part de groupes de travail très divers, comportant experts et personnalités, y compris étrangers. En plus de ce mouvement de co-construction associant une large palette de participants, de nombreux avis d'experts, de militaires, d'industriels et même de citoyens acteurs de la politique de défense ont été collectés. Il s'agit d'une amplification du processus de 2008 qui, déjà, visait la co-construction. Même si l'ambition de participation du public était limitée, les agents ont été bien plus impliqués qu'auparavant, ce qui a pu favoriser l'acceptation de changements drastiques dans les orientations et les budgets.
- Les déclinaisons régionales et locales de l'Agenda 21, notamment dans le domaine de l'évaluation (guide publié par Rhonalpénergie) appliquent des principes énoncés lors du Sommet de Rio (1992), visant à décrire la manière dont les engagements de développement durable devront s'appliquer aux collectivités territoriales. L'Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable recense de nombreuses initiatives par des panoramas sur son site (forums citoyens, comités de suivi citoyens, organismes locaux de consultation...).

Annexe 3 – Présentation des retours d'expériences significatives

D'autres initiatives en France

- Les comités de lignes TER sont des assemblées d'information et d'échange visant à renseigner les usagers sur les actions locales, et les autorités locales sur les demandes des usagers. Ils regroupent les personnes concernées par la qualité du service TER au niveau local (élus régionaux, élus locaux, partenaires socioéconomiques, Région, SNCF, RFF...) de manière libre, afin de réaliser des bilans (fréquentation, régularité, offre) et de co-construire l'amélioration des lignes.
- La conférence de citoyens organisée en 1998 par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) confrontait un panel de 15 citoyens à des experts, afin de dialoguer et de rendre un avis concernant l'autorisation controversée de certaines cultures transgéniques autorisées l'année précédente. Ce procédé, importé du Danemark où il existe depuis 1987, a été depuis reproduit plusieurs fois au niveau national (concernant le changement climatique et la citoyenneté en 2002, et le devenir des boues domestiques issues de stations d'épurations en 2003) soulignant les bénéfices de cette méthode face à des problématiques techniques.
- Le Centre de crise du Ministère des Affaires Etrangères a été créé en 2008, pour coordonner l'action des pouvoirs publics lors de crises internationales, et comme outil de capitalisation des expériences des agents, auparavant fragmentées. La conservation de l'expérience acquise et son utilisation rapide est un gage de qualité et de célérité dans la gestion des crises.

Annexe 4 – Bibliographie indicative

- *Consulter autrement, participer effectivement*. Rapport public, Conseil d'Etat, 2011
- *La participation des citoyens et l'action publique*, Centre d'analyse stratégique, N°13, 2008
- *Together for Better Public Services*, OCDE, 2011
- *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, OCDE, 2002
- *Evaluating Public Participation in Decision-Making*, OCDE, 2005
- *La participation citoyenne*, Revue Têlescope, Volume 17, No. 1, hiver 2011
- *La participation des habitants: trois pistes pour améliorer la politique de la ville*, Centre d'analyse stratégique, N°278, 2012
- Aitamurto Tanja (pour le Gouvernement finlandais / Committee for the Future), *Crowdsourcing for Democracy. A New Era in Policy-making*, 2012
- *La démocratie administrative*, Revue française d'administration publique, N° 137-138, Volumes 1-2, 2011
- Monnoyer-Smith Laurence, « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 156-185
- Mazeaud Alice, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, 2012/1 N° 2, p. 53-77
- *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Fondation Roi Baudouin, mars 2006
- Carstensen, Helle Vibeke & Bason, Christian, « Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17, No. 1, 2012
- Lulin, Elisabeth, « Services publics 2.0 », Note de l'Institut de l'entreprise, juillet 2013
- Grossman, Emiliano & Sauger, Nicolas, *Politiques publiques et décision électorale*, LIEPP : Policy Brief, mars 2013
- Chauffaut, Delphine & Domingo, Pauline, *Diversité des objectifs des politiques sociales et place des usagers-citoyens dans leur évaluation*, Politiques sociales et familiales n°110, 2012
- Lacouette-Fougère, Clément & Lascombes, Pierre, *Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, LIEPP : Rapport, 2013

Remerciements

Nous souhaitons adresser nos plus sincères remerciements à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique, ainsi qu'à l'ENA.

Nous remercions très chaleureusement les intervenants de la soirée-débat qui s'est tenue à l'ENA le 22 octobre 2013.

Nous tenons également à remercier tous les dirigeants qui ont accepté de nous recevoir, de partager leur expérience et leurs réflexions.

Merci également aux consultants qui ont participé à la rédaction de cette étude.



Stéphane GEFRIER
Associé d'EUROGROUP CONSULTING



Gilles BONNENFANT
Président d'EUROGROUP CONSULTING

EUROGROUP CONSULTING : acteur majeur de la modernisation publique

NOTRE METIER

Groupe de conseil volontairement européen et indépendant, EUROGROUP CONSULTING aide ses clients depuis 30 ans à :

- Elaborer, partager et décliner les stratégies.
- Adapter la gouvernance, les organisations et les modes de management.
- Améliorer l'efficacité des opérations.

EUROGROUP CONSULTING s'est imposé comme un **acteur majeur de la modernisation de l'action publique et ce, auprès des trois sphères concernées : les services de l'Etat, les hôpitaux et les collectivités territoriales.**

Nous intervenons sur des projets de stratégie de transformation, de gouvernance, de réorganisation, d'amélioration de la qualité de service, de performance des processus, de démarche managériale et d'évaluation des politiques publiques.

L'accompagnement de nos clients publics s'appuie également sur les expériences partagées de notre réseau international, au travers de ses missions auprès des administrations étrangères.

NOS PRINCIPAUX CLIENTS DANS LE SECTEUR PUBLIC

- Ministères de l'Economie et des Finances, de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires Etrangères, de l'Ecologie, de la Culture et de la Communication, des Affaires Sociales et de la Santé, du Travail et de l'Emploi, Services du Premier ministre (DSAF, DATAR, SIG, Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique...).
- Opérateurs de l'Etat : Pôle Emploi, AIFE, INPES, AFSSAPS, ANSP, EPIDe, RMN Grand Palais, APIE...
- Etablissements publics de santé : APHP, HCL, APHM, CHU, CH, GIP ANAP...
- Collectivités territoriales : Ville de Paris et ses établissements (Paris Musées et Eau de Paris), Ville de Poitiers...

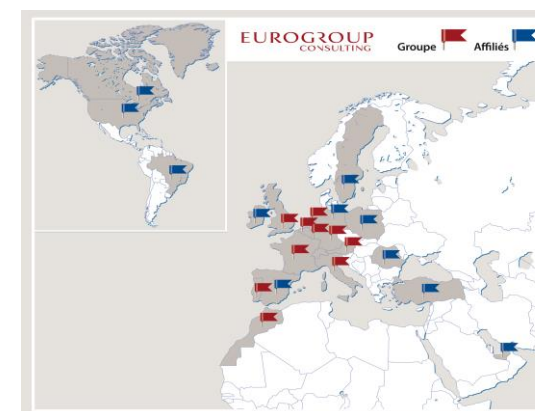
NOS AUTRES SECTEURS D'ACTIVITES

- Assurances, Mutualité et Protection sociale
- Banque et Services Financiers
- Distribution, Télécoms et Médias
- Energie et Environnement
- Industrie
- Transport, Logistique et Services
- Secteur public et Santé

NOTRE PRESENCE A L'INTERNATIONAL

340 consultants en France et 1200 consultants à l'international.

Une présence dans 21 pays, à travers 28 bureaux.



Contacts

Gilles BONNENFANT
Président
gilles.bonnenfant@eurogroupeconsulting.fr
Mob. +33 (0)6.80.13.95.51

Stéphane GEFFRIER
Associé
stephane.geffrier@eurogroupeconsulting.fr
Mob. +33 (0)6.46.41.75.59

Romain VARENE
Manager
romain.varene@eurogroupeconsulting.fr
Mob. +33 (0)6.46.48.76.71

EUROGROUP CONSULTING FRANCE
TOUR VISTA
52/54 QUAI DE DION BOUTON
92806 PUTEAUX CEDEX
TEL. + 33 (0)1 49 07 57 00
FAX + 33 (0)1 49 07 57 57
E-MAIL INFO@EUROGROUPCONSULTING.FR
WWW.EUROGROUPCONSULTING.FR



EUROGROUP CONSULTING FRANCE

TOUR VISTA

52/54 QUAI DE DION BOUTON

92806 PUTEAUX CEDEX

TEL. + 33 (0)1 49 07 57 00

FAX + 33 (0)1 49 07 57 57

E-MAIL INFO@EUROGROUPCONSULTING.FR

WWW.EUROGROUPCONSULTING.FR