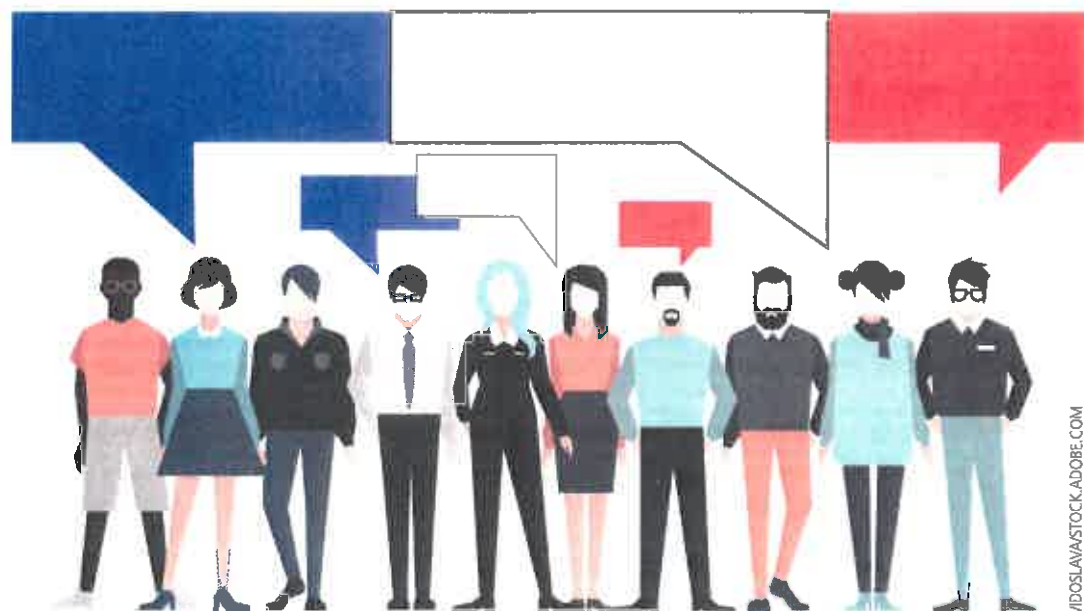




Comment coconstruire avec les citoyens ?

Les citoyens commencent timidement à être appelés à enrichir une loi de leurs idées quand la production des services publics est de plus en plus centrée sur les besoins des usagers. Dans ce dossier, *Acteurs publics* analyse la place du citoyen dans les différents processus qui fondent la décision et déterminent l'action publique.

Avenir des outre-mer, 80 km/h, Journée des bibliothèques, Plan Action Climat... Ces politiques aux thématiques très éloignées partagent une caractéristique commune, celle d'avoir été élaborées en empruntant aux codes de la participation citoyenne. Et toutes sous l'actuel gouvernement. L'association du citoyen à l'action publique est décidément dans l'air du temps et touche désormais à tous les sujets, y compris parmi les plus stratégiques pour le gouvernement. C'est notamment le cas de sujets hautement sensibles, tels que la réforme des retraites, dont le chantier court depuis décembre 2017. Ou encore de celle de la fonction publique, avec une panoplie de concertations associant usagers et agents, parfois dans une certaine opacité, et dont les conclusions ont été rendues en mars dernier. Il est même question de revoir le fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental de fond en comble afin d'en faire la chambre consultative chargée de faire le « trait d'union » entre la société civile et les institutions politiques. Preuve, s'il en est, que la participation citoyenne a gagné en acceptabilité et, sans doute, en efficacité, depuis l'illustre exemple de la loi pour une République numérique de 2015 portée par Axelle Lemaire (lire l'entretien pages 63 à 65). Pourtant, la démocratie participative s'est



VIDOSLAV/ISTOCK.ADOBE.COM

faite et se fait encore contre l'État, que son monopole de l'expertise a longtemps positionné en seul décideur. Mais aussi contre les élus, qui jouissent d'une légitimité naturelle de par leur mandat de représentation. C'était sans compter la crise de confiance qui touche l'ensemble des institutions et pousse les décideurs à revoir leurs modes de gouvernance et de décision. Il demeure toutefois un paradoxe avec lequel les gouvernants doivent encore composer, celui du juste équilibre entre inclusion citoyenne et décision publique. « *L'on ne peut pas exiger que la démocratie représentative reprenne intégralement ce que produit la démocratie participative* », tranche Loïc Blondiaux, spécialiste de la concertation. Se pose alors la

question fondamentale du poids que l'on veut et peut donner à la parole du citoyen, et ce dans l'ensemble du cycle de vie d'une politique publique, de la définition des problèmes à l'évaluation *a posteriori*, en passant par la formulation de la politique, le processus décisionnel et la mise en œuvre. Rares sont les exemples dans lesquels le citoyen a été ponctuellement associé. Plus rares encore sont ceux dans lesquels il a été associé de bout en bout. Une dynamique est toutefois enclenchée. Et la question n'est plus de savoir si mais comment il faut davantage intégrer le citoyen aux différents processus de l'action publique. L'association du citoyen à l'écriture de la loi et à l'élaboration des politiques publiques, si elle suscite encore

de l'incompréhension, voire de la méfiance, ne cesse en effet de gagner du terrain. Tout comme son intégration, au moins en tant qu'usager, aux démarches de conception de services publics. Son avis, son expérience et ses usages deviennent ainsi des ingrédients indispensables à la fabrique des services publics. En revanche, son inclusion fait encore défaut à l'évaluation des politiques publiques, discipline par essence réservée aux experts et indicateurs de performance en tous genres, mais dans laquelle l'avis du citoyen offre toujours des surprises. C'est à ces enjeux et à ces nouvelles façons d'associer le citoyen à toutes les étapes de l'action publique qu'*Acteurs publics* a choisi de s'intéresser dans ce dossier.

Émile Marzolf

L'organisation d'une consultation citoyenne suppose la maîtrise des processus par les décideurs, jusqu'à la restitution et à la décision finale. Ici, un atelier usagers organisé par la direction interministérielle de la transformation publique.

La participation citoyenne cherche sa voie

Depuis 2016 et l'exemple de la loi « République numérique », les initiatives de participation citoyenne au processus d'écriture de la loi se multiplient, avec plus ou moins de régularité, d'efficacité et d'ambition.

La loi « République numérique » a marqué une rupture, avec une plate-forme ambitieuse de consultation, voire de débat, même si depuis, on ne peut pas dire que les dispositifs aient eu la même ambition ni les mêmes résultats. » L'analyse de Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques et spécialiste de l'ingénierie de la concertation, est tranchée. Rien, selon lui, depuis la loi « République numérique » de 2016 et son inédit processus de cocréation, n'a atteint un tel niveau de maturité au niveau de l'État. Historiquement, la question de la participation des citoyens tant à l'écriture de la loi qu'à l'élaboration des politiques publiques, remonte, en France, aux années 1990. Lentement

mais sûrement, le mouvement a poursuivi sa route. Certaines collectivités locales sont parvenues à institutionnaliser ce type de démarches, mais la majorité reste encore en retrait ou au stade de l'expérimentation. Quant à l'État, les initiatives existent, mais restent encore limitées. « Les dispositifs qui ont été mis dans le droit sont finalement assez peu innovants ou pauvres en matière d'influence, alors que les démarches les plus courageuses ne parviennent pas à s'institutionnaliser », juge Loïc Blondiaux. Ces outils « courageux », ce sont d'après lui, au niveau local, les jurys et autres conférences de citoyens, et au niveau national, donc, l'exemple de la loi « République numérique » portée par la

secrétaire d'État au Numérique de François Hollande, Axelle Lemaire.

Pour Cyril Lage, P.-D.G. de CapCollectif, la petite entreprise qui se cache derrière la plupart des grandes consultations citoyennes, on assiste certes à un élargissement du phénomène, mais pas à un réel approfondissement. En cause, notamment, le fait que la loi « République numérique » « avait mis la barre très haut, note le P.-D.G. En termes de processus et d'intentions de restitution auprès du participant, ils ont fait quelque chose de quasi inégalé ».

Freins culturels

Depuis cette loi, les dispositifs de consultation, notamment en ligne, se sont en effet multipliés,

mais rarement avec la même ambition. Car si les démarches de participation citoyenne ont le mérite d'asseoir la légitimité d'un texte ou d'un plan tout en l'enrichissant des idées de la société civile, elles sortent radicalement du processus habituel de fabrication de la loi et de conception des politiques publiques. « De nombreux systèmes de consultation sont lancés, mais seulement au moment où le projet est bien établi, davantage pour essayer de mesurer son acceptabilité que d'associer les citoyens et leur permettre de s'exprimer sur les questions qu'ils veulent voir traitées », déplore ainsi Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette approche encore trop verticale



s'explique, selon elle, par la « très forte culture française de l'expertise et des grands corps d'une part » et par le fait qu'il existe un « vaste réseau d'élus se considérant comme représentatifs et qui sont peu friands de ces formes de participation en amont ».

Recette type

Or, pour réussir, un tel projet doit réunir un certain nombre d'ingrédients essentiels. D'abord, le projet doit impérativement être soutenu corps et âme par son décideur. « Ce n'est peut-être pas le ministre qui va opérer véritablement la consultation, mais s'il n'est pas impliqué dans le processus et ne le montre pas par un certain nombre d'engagements, cela ne pourra pas fonctionner »,

témoigne Cyril Lage, qui voit également bon nombre de projets capoter par méconnaissance des logiques de la participation de la part des décideurs. Dans l'authentique recette de la participation, la notion d'engagement est assurément la plus déterminante. C'est elle qui va conditionner le succès en liant la parole citoyenne à la

décision finale. Une consultation dans laquelle le décideur ne s'engage pas au préalable à intégrer certaines propositions des participants ou, *a minima*, à justifier ses choix auprès d'eux n'a aucune chance d'aboutir. D'autant plus qu'il n'existe aucun outil permettant d'évaluer l'influence de la parole des citoyens sur la décision publique.

« LA LOI "RÉPUBLIQUE NUMÉRIQUE" A MARQUÉ UNE RUPTURE. »

Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques, spécialiste de l'ingénierie de la concertation

Toute la difficulté réside enfin dans la façon de restituer les contributions des citoyens, qui peuvent parfois se chiffrer par dizaines de milliers sur une consultation, ce qui implique une préparation – pas toujours bien adaptée – de l'administration porteuse à la charge de travail induite par l'analyse. Chez CapCollectif, c'est à ce point que l'on prête le plus d'attention. L'entreprise développe notamment des outils de cartographie afin « de restituer la diversité d'un débat à un décideur sans le réduire, le travestir ou l'orienter, car celui qui a le pouvoir, c'est celui qui fait la synthèse », explique son P.-D.G. Aussi une proposition qui n'a reçu le soutien que d'un seul internaute figurera dans la synthèse au même

■ ■ ■ titre que celle qui en a reçu des centaines. En revanche, l'entreprise ne s'aventure pas sur le terrain de l'analyse et laisse le soin aux administrations de s'outiller en la matière, ce qui n'est pas toujours évident, compte tenu des variations parfois extrêmes de volumes de participation d'une consultation à l'autre.

Atteindre tous les publics

Avec la transparence et l'objectivité de l'information, la prise en compte de tous les points de vue est en effet l'une des caractéristiques clés de la participation citoyenne. Mais comme pour toute procédure de ce type, la consultation comporte son lot de contraintes. « On retrouve souvent des publics habitués au débat public, ceux qui ont un fort capital culturel et intellectuel, qui savent facilement s'exprimer et argumenter, mais aussi ceux qui ont le temps », glisse Chantal Jouanno. Pour atteindre les publics concernés, la CNDP doit ruser et mettre en œuvre des outils selon chaque contexte. « Nous faisons des bus mobiles, des débats dans les trains, ou par le biais du numérique, mais aussi des systèmes anonymes lorsque les gens ont peur de s'exprimer », énumère sa présidente. Et de citer l'exemple du débat public organisé sur le projet d'exploitation minière de la Montagne d'or en Guyane, pour lequel il a fallu contourner la culture de l'oral qui y règne en



rendant visite physiquement aux publics concernés, et demander aux chefs coutumiers d'organiser eux-mêmes les réunions pour gagner en légitimité. Si la charte de l'environnement de 2004 et les ordonnances de 2016 sur l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ont contribué à ancrer la participation sur des enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire, et donc territoriaux, une nouvelle dynamique semble avoir été enclenchée dans la foulée de la loi « République numérique ». Les consultations récentes ou en cours s'attaquent désormais à de grands enjeux de société,

y compris les plus sensibles. C'est le cas notamment des états généraux de la bioéthique, organisés en prévision d'une future loi en la matière, mais aussi de la loi « Pacte » (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) ou encore de la réforme des retraites. Le P.-D.G. de CapCollectif a d'ailleurs retrouvé sur la loi Pacte un niveau de qualité proche de celle sur la République numérique. De fait, le projet a été porté par Bruno Le Maire, l'un des premiers parlementaires membres de Parlement et Citoyens, l'association de promotion de la démocratie participative

fondée par Cyril Lage. Aussi le projet a-t-il été mené avec précision et autonomie quant à son cadrage, ses objectifs et sa mise en œuvre, souligne le P.-D.G. Mieux, avec la réforme des retraites, qui promet d'être radicale, CapCollectif voit même un dispositif d'une ampleur et d'une qualité égale sinon supérieure à la loi « République numérique ». Et pour cause, le dispositif ne se limite pas à une brève consultation sur Internet, mais court sur plus d'un an, avec l'organisation d'une dizaine d'ateliers en régions et la création d'une boîte à idées afin d'imaginer les « services de demain ».

E. M.

L'utilisateur au cœur de la fabrique du service public

Depuis plusieurs années, émerge l'idée que l'élaboration des politiques et des services publics gagnerait à écouter davantage ses destinataires. Au niveau local comme national, des petites mains expérimentent ces nouvelles méthodes de conception.

Imaginer, bricoler, expérimenter, sans se poser aucune limite. Et puis recommencer. Tel est le maître mot des méthodes de design qui inspirent de plus en plus la communauté des innovateurs publics. L'objectif ? Remettre du sens à la fabrique des services publics, trop longtemps accaparée par des experts sans prise avec la réalité du terrain et les pratiques des usagers. Pour ce faire, il convient de se détacher « des logiques mécanistes très analytiques et éloignées du terrain dont le pilotage centralisé et descendant sur la façon de mettre en œuvre pouvait se traduire par des difficultés d'accès et d'efficacité de la politique publique », explique Jean-Baptiste Bodin, chef de projet « innovation » à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Un temps, l'exercice a consisté à importer les techniques de sondages, avec la création d'un département d'écoute usagers au sein de la DITP, ce qui a donné naissance au « baromètre de la simplification des événements de vie ». Un outil qui permet aux administrations d'évaluer l'évolution de la complexité des démarches associées à un événement de vie en particulier, tel que le départ à la retraite, le déménagement ou le décès d'un proche. L'objectif poursuivi, à travers cette méthode, est d'obtenir des « indicateurs permettant d'avoir un suivi chiffré, mesurable, objectif, et dans le temps », décrit Sylvie Lacassagne, cheffe de projet « écoute usagers » au sein de la DITP, afin de « construire des tendances sur des événements de vie pour lesquels la complexité augmente ou décroît »

et ainsi identifier les démarches problématiques, les chantiers prioritaires et l'impact des actions entreprises au fil du temps pour tenter de corriger le tir.

Identifier les incohérences

L'enjeu étant « de se placer du point de vue de l'utilisateur et d'abolir les silos ministériels », poursuit Jean-Baptiste Bodin. Et pour cause, lorsque vous entreprenez les démarches liées à ce type d'événement, il vous faut bien souvent vous adresser à plusieurs administrations, qui ne se parlent pas toujours entre elles. Ces indicateurs seuls ne suffisent pas. Ce qui importe, ce sont évidemment les actions qui sont menées sur la base de ce baromètre pour simplifier les démarches. Dans le même temps, il a donc fallu pousser plus loin la logique de terrain en allant

d'avantage au contact des usagers du service public, seuls considérés comme « experts de la relation avec l'administration », explique Cécile Pelletier, chargée des ateliers citoyens à la DITP, ceux-ci étant confrontés à la fois « à la complexité, à la redondance et aux incohérences de la démarche ». Mais avant de mettre en place ces actions de simplification, encore faut-il pouvoir identifier les incohérences et redondances qui jalonnent le parcours de l'utilisateur, que ce soit sur Internet ou dans le monde matériel. À ce titre, la « cartographie de parcours » est l'outil privilégié de la DITP. Il s'agit de faire l'expérience du terrain de façon immersive en mobilisant soit des ethnographes et designers, soit les agents eux-mêmes, afin de « retracer le parcours réel de l'utilisateur et ce qui fonde l'expérience du service avec toutes ses étapes, »



■ ■ ■ *plus ou moins faciles* », détaille Jean-Baptiste Bodin. Une méthode notamment employée auprès de la préfecture du Rhône qui, dans la foulée de la dématérialisation des démarches de titres, a souhaité réorganiser ses services d'accueil. Les agents en immersion ont commencé leur expérience, non pas dans la préfecture, mais dès la sortie du tramway, pour se rendre compte que la préfecture n'était pas fléchée et que tous les usagers se présentaient d'abord au bâtiment protocolaire, où l'agent de sécurité se retrouvait à faire de la réorientation. Une fois dans le bon bâtiment, la signalétique ne permettait pas plus de diriger vers le bon accueil. Même constat lors d'une expérience pour améliorer la collection « enfants » de la Bibliothèque nationale de France (BNF). « *La première chose qu'ont vue les designers, à genoux par terre, c'est que les livres se trouvaient dans des rayonnages adultes, sans la moindre chance qu'un enfant aperçoive la référence qui se trouve tout en haut* », relate le chef de projet « innovation » de la DITP.

Dans la peau de l'usager

À la 27^e région, un laboratoire d'expérimentation créé en 2008, on expérimente volontiers ce genre de méthodes. Elles permettent notamment d'aller chercher ce que Nadège Guiraud, directrice des programmes, appelle les « *usagers extrêmes ou détournés* », c'est-à-dire les usagers qui font un usage excessif ou à l'inverse inexistant d'un service et ceux qui en font

un usage inattendu. La 27^e région a par exemple mené, dans le cadre d'un projet de réflexion sur l'avenir des gares TER de la région Bretagne, toute une expérience d'immersion sur la ligne Rennes-Lamballe, en mobilisant des enquêteurs pour aller prendre des photographies, documenter les problèmes de stationnement ou de circulation et questionner les usagers présents, mais aussi

les citoyens sont associés dans nos méthodologies à partir du moment où ce sont eux qui nous fournissent la matière et testent nos hypothèses », se défend la responsable de la 27^e région. À la DITP, on cherche à bousculer les habitudes des administrations en essayant d'intégrer davantage le citoyen dans le processus de définition des problèmes et des solutions.

« L'IDÉE EST DE TRAVAILLER SUR TOUS LES POINTS DE CONTACT QUI RENDENT UN SERVICE PUBLIC TANGIBLE. »

Nadège Guiraud, directrice des programmes de la 27^e région

les agents et les partenaires locaux. Les enquêteurs ont ainsi expérimenté une solution de prêt de livres ou encore un système de visioconférence entre le quai de la gare et un service d'information pour pallier la disparition des guichets physiques. « *L'idée est de travailler sur tous les points de contact qui rendent un service public tangible et de tester nos intuitions pour améliorer ce service ou en formuler un nouveau* », explique Nadège Guiraud. Si l'usager est davantage entendu grâce à ces méthodes, il n'est pas encore systématiquement associé aux processus de conception. Loin s'en faut. « *Je considère que*

Depuis 2015, l'administration recourt à un dispositif d'ateliers citoyens permettant d'aller chercher une alternative aux sondages, « *qui ne donnent que des sommes d'opinions* », justifie Céline Pelletier, et pas seulement aller chercher ceux qui font l'usage d'un service. Le dispositif consiste ainsi à réunir un groupe d'une vingtaine de citoyens préalablement formés par des experts sur un sujet précis, afin qu'ils rendent, après deux week-ends de concertation, un avis « *collectif, construit et éclairé* ». Un format court, mais qui se doit d'être « *compatible avec l'agenda des administrations et accessible financièrement* ». Une conférence

citoyenne de grande ampleur pouvant, elle, facilement se chiffrer à plusieurs centaines de milliers d'euros.

Ateliers citoyens prospectifs

La DITP recourt aux ateliers citoyens en particulier sur les sujets plus prospectifs, pour lesquels il n'existe tout simplement pas encore d'usagers. L'an dernier, le dispositif a été mis en place par deux fois. Notamment dans le cadre de l'élaboration du plan numérique du ministère de la Santé. Il était question d'interroger les citoyens pour déterminer leur degré de tolérance vis-à-vis de l'ouverture et de l'exploitation des données de santé. Côté avantages, ce type de dispositif permet non pas d'en apprendre véritablement plus qu'avec les rapports d'experts, mais de jauger la position des citoyens sur certaines questions fondamentales comme l'éthique ou la protection des données et, parfois, d'accorder plus de poids à la structure porteuse du projet dans les arbitrages ministériels. Pour toutes ces raisons, la prise en compte de l'usager commence à gagner du terrain dans les processus d'élaboration de politiques publiques des administrations, bien que beaucoup de chemin reste encore à faire afin de systématiser cette approche. Nadège Guiraud prévient toutefois : « *La diffusion de ces méthodes peut suivre un effet de mode, voire d'innovation washing, qui ne doit pas entraîner la multiplication des expérimentations sans réelle volonté de transformation.* » E. M.

Axelle Lemaire

« La participation citoyenne échappe au processus classique de la loi »

Porteuse de la loi « République numérique » depuis le début des travaux de réflexion, en 2014, jusqu'à son adoption, en octobre 2016, en passant par sa mise en consultation auprès des citoyens, Axelle Lemaire revient sur les raisons de ce choix et le bilan de cette expérience inédite.



Le citoyen doit-il être davantage intégré dans les processus de décision publique, et si oui, pourquoi ?

Le niveau et la nature des exigences démocratiques des citoyens ont évolué, notamment du fait de l'émergence des technologies numériques, qui permettent un accès continu à l'information, et à toute l'information. Laquelle se trouve amplifiée à la fois dans ses flux entrants et sortants, dès lors qu'il est désormais possible, pour toute personne, de faire entendre sa voix. Cela modifie radicalement le rapport au pouvoir, d'autant plus que les démocraties occidentales ont atteint un certain niveau de maturité et qu'il est, selon moi, le bon moment de s'interroger sur l'étape ultérieure de leur perfectionnement. Si les exigences démocratiques des citoyens ont évolué, c'est aussi parce que l'idée que l'expression démocratique ne passe que par le vote, de façon très

intermittente et sans notion de redevabilité en continu, apparaît anachronique par rapport au rythme de l'information et à cette capacité d'expression nouvelle. Tout gouvernement démocratique moderne doit donc s'interroger sur les manières d'impliquer davantage les citoyens, dans l'écriture de la loi comme dans tout le fonctionnement des pouvoirs publics.

Vous aviez mené une vaste consultation en ligne dans le cadre de la loi « République numérique ». Pourquoi ce choix, et pourquoi sur cette loi en particulier ?

Nous avons adopté cette approche d'abord parce qu'il y a une culture attachée au monde de la « tech » et à la création d'Internet dans la Silicon Valley qui, pour partie, se veut ouverte et collaborative sur un double modèle : celui de l'organisation des travaux de recherche scientifique, qui ■■■



« La participation citoyenne échappe au processus classique de la loi »

■ ■ ■ sont menés de pair à pair dans un but d'enrichissement mutuel, et celui de l'architecture décentralisée et ouverte d'Internet. Ces deux éléments ont donné une empreinte collaborative forte aux sujets liés au numérique que j'ai voulu respecter. En revanche, je réfute la position qui consiste à dire que le numérique est un sujet par nature consensuel, pour lequel il est facile d'expérimenter ce mode de coconstruction. Les débats au Parlement l'ont bien montré, des positions politiques tranchées ont pu s'exprimer. Simplement, les outils et le processus de coconstruction ont permis d'identifier en amont les points de tension pour les confronter et parvenir à des résultats acceptables pour la majorité la plus large, et même l'unanimité.

Le recours à cette approche participative a-t-elle conféré davantage de poids et de légitimité au texte ?

Il y a eu plusieurs effets bénéfiques à recourir à ce mode de construction de la loi. D'abord il y avait une envie personnelle très sincère d'expérimenter sur ce sujet. En tant que députée d'Europe du Nord, j'avais pu

observer tout ce qui se faisait dans les pays nordiques en la matière, avec une recherche du dialogue démocratique et du consensus et cette culture poussée de la transparence. En entrant au gouvernement, j'ai pensé qu'il fallait mettre à l'œuvre ce que j'apportais comme culture politique personnelle. Il y avait aussi une volonté d'aller chercher les idées et d'enrichir le contenu d'un texte qui était en cours de réflexion, avec une approche assez novatrice dans la mesure où l'État ne se positionnait plus comme le seul « sachant », mais adoptait une attitude de modestie et d'écoute. Nous avons délibérément décidé de faire le pari de l'intelligence collective, pas uniquement pour une raison d'acceptabilité politique et sociale, mais aussi parce que l'on considérait que le texte serait plus riche en mobilisant davantage d'acteurs. Il n'en reste pas moins que cette acceptabilité a été renforcée, la procédure ayant permis, ensuite, d'instaurer un rapport de force favorable pour gagner des arbitrages, faire accepter le texte par les institutions et faciliter sa mise en œuvre. Et ce à un moment où l'idée même d'un projet de loi était encore fragile.

Comment avez-vous impliqué le citoyen au-delà de l'outil Internet ?

Le projet de loi ne se résume pas à la consultation de trois semaines, il est le fruit d'un processus d'un an et demi, lancé l'année précédente, lorsque j'avais confié au Conseil national du numérique (CNNum) la tâche d'organiser des travaux destinés à définir la stratégie numérique du gouvernement. Nombre des ateliers ont été organisés en présentiel, dans les territoires, avec des rencontres humaines et des débats. Il ne faut pas oublier que cela a beau avoir été une consultation en ligne au moyen des *civic tech*, le temps de cocréation n'en a pas été moins long, au contraire. Il y a un risque à considérer que la démocratie participative est forcément plus rapide. À l'époque, j'avais d'ailleurs essuyé des critiques car les promesses du président de la République n'étaient pas tenues, la loi ne voyant pas le jour.

Avez-vous été confrontée à des réticences, ou tout au moins à de la prudence dans le choix de cette approche ?

Des réticences, non, de la prudence, oui, car c'était la

première fois qu'on le faisait en France et en Europe, au moins pour un projet émanant de l'exécutif dans sa version *bêta*. Il y avait une prise de risque, mais j'ai eu le soutien du Premier ministre [Manuel Valls, *ndlr*] pour lancer cette méthode. Moi, secrétaire d'État à Bercy, je n'aurais pas pu défendre seule cette approche dans la mesure où il s'agissait d'un texte qui impliquait 18 administrations et modifiait plus d'une douzaine de codes, comme le code civil ou celui des relations avec l'administration. Il y avait un impact interministériel et transversal fort qui supposait un portage politique tout aussi fort. Je considère donc que c'est une démarche qui a réussi, avec son caractère expérimental, notamment parce qu'elle faisait l'objet de ce portage et de cette incarnation très forts.

Quels enseignements avez-vous tirés de cette expérience ?

Il s'est avéré que la majorité des suggestions qui nous étaient faites ne relevaient pas du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution. Et qu'elles ne relevaient pas non plus toujours du pouvoir réglementaire. Bien des sujets ne pouvaient pas

être appréhendés par la seule régulation, comme l'éducation ou l'inclusion numérique... Ne pas aller au-delà du domaine de la loi, dont l'écriture était le but du projet, a pu générer des déceptions parmi les participants. Et j'ai regretté qu'il n'y ait pas eu la possibilité de créer un comité de suivi pour étudier les résultats de cette procédure au-delà du seul cadre de la loi.

Deuxième enseignement, toute la partie réglementaire visant à faire appliquer la loi et à la préciser par des décrets a finalement échappé au dialogue citoyen et à la transparence qui avaient pourtant été instaurés en amont. Aujourd'hui, les zones de la mise en œuvre réglementaire restent des zones grises qui doivent aussi être mises en lumière.

Le temps législatif et le fonctionnement des institutions permettent-ils d'impliquer véritablement le citoyen ?

Difficilement en l'état actuel. S'il s'agit de s'attaquer au processus législatif, cela suppose de s'interroger systématiquement sur le moment et la manière d'intégrer les résultats de la consultation au processus institutionnel classique. Dans les faits, nous avons un calendrier serré qui laissait peu de place aux allers-retours, pourtant inévitables et indispensables pour faire évoluer le texte à l'issue de la consultation, et

faire converger les résultats avec l'avis obligatoire donné par le Conseil d'État. Le texte initial avait déjà fait l'objet d'arbitrages interministériels et reçu les premiers retours des organismes consultés habituellement. Ce processus s'est trouvé bousculé et enrichi par la consultation. Il a donc fallu se tourner encore vers les administrations et demander de nouveaux arbitrages interministériels. Et si ce n'est à le faire à la force du poignet, tout cela ne rentre à aucun moment dans le processus classique d'écriture de la loi.

« LA QUESTION, C'EST VRAIMENT DE SAVOIR QUEL POIDS ACCORDER À LA VOIX CITOYENNE. »

La question, c'est vraiment de savoir quel poids accorder à la voix citoyenne. Heureusement, le gouvernement s'était engagé en amont à donner une réponse justifiée aux propositions les plus votées par les citoyens, ce qui a obligé à mener ces nouvelles négociations et discussions qui sortaient du cadre ordinaire.

La difficulté de la participation citoyenne réside justement dans le lien entre la parole des citoyens et la décision publique.

Comment abordez-vous cet enjeu ?

Il est avant tout indispensable d'être très clair sur l'objectif. Est-il de garantir que la parole des citoyens influera sur la décision politique ou qu'elle sera écoutée ? À partir du moment où le système politique reste un système représentatif, reposant sur des corps intermédiaires et les parlementaires, il m'a semblé très important d'être claire sur la promesse, celle d'apporter des réponses écrites pour expliquer, lorsque les propositions des contributeurs n'étaient pas

intégrées, les raisons qui ont motivé la décision politique. Je l'ai vu comme un moyen de renforcer la légitimité de cette décision en éclairant la trajectoire décisionnelle. À l'arrivée, c'est le politique qui continue de décider, mais il affirme une interaction plus directe, immédiate et éclairée grâce à ce type de procédure.

Diriez-vous que l'expérience « République numérique » a fait des petits et a fait avancer la démocratie participative ?

Indéniablement. Mais il reste à transformer l'essai au niveau national. Aujourd'hui les expérimentations les plus intéressantes se font au niveau local, en raison du lien de proximité plus étroit entre les collectivités et leurs administrés, et à un agenda qui traite plus naturellement les problématiques relevant de la vie quotidienne. Mais il est certain que l'expérience a fait des petits dans le débat public et permis de consolider l'écosystème des porteurs de projets, à l'origine d'associations ou de *start-up* pour développer des solutions qui permettent d'améliorer le dialogue citoyen. Je pense notamment à Système D !, l'incubateur d'innovations démocratiques créé dans la foulée de la loi. Il me semble que le niveau d'attente des citoyens en ressort aussi plus élevé, et qu'une réflexion sérieuse doit être engagée sur la place de la contribution citoyenne collaborative au sein de l'appareil institutionnel. Il est aussi question de transformer le CESE [*le Conseil économique, social et environnemental, ndlr*] en chambre de la société civile. J'approuve cette transformation, mais je crains qu'elle ne soit qu'un prétexte pour ne pas raccrocher les enjeux d'interaction citoyenne aux institutions-cœurs que sont le Parlement et l'exécutif.

Propos recueillis par E. M.

L'évaluation, parent pauvre de la participation

Si les initiatives d'inclusion du citoyen se multiplient dans l'élaboration de la loi comme dans la conception des services et des politiques publics, l'évaluation lui échappe encore très largement.

Nous sommes en 2013. Fort de son expérience à la mairie de Nantes, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, démarre un vaste programme d'évaluation des politiques publiques (EPP) avec un intérêt tout particulièrement porté sur la modernisation de l'action publique (MAP), dont le chantier a été lancé par le président de la République François Hollande. Mais cinq ans plus tard, le programme est au point mort. Les ministères continuent chacun leurs propres procédures d'évaluation, mais rien ne se fait plus au niveau de la stratégie de l'État. La dernière évaluation publiée remonte à août 2017, portant à 77 le total des évaluations en trois ans. Reste que la MAP a laissé des traces et permis à l'EPP de franchir un cap, en intégrant davantage la parole extérieure. *« Le modèle au niveau de l'État n'est plus l'approche managériale, mais l'évaluation pluraliste, car*

les parties prenantes permettent de réunir l'ensemble des points de vue tout en restant des corps constitués avec lesquels on peut discuter et s'accorder sur les critères de jugement », analyse Thomas Delahais, consultant associé chez Quadrant Conseil, un cabinet qui avait été chargé par le gouvernement, en 2016, de procéder à une évaluation de ces EPP. Ces parties prenantes, qui sont désormais couramment entendues, ce sont des associations, des chambres de commerce et autres groupements divers. Avec elles, *« le gros du travail consiste à mettre en place un comité de pilotage pluraliste et de lui donner les moyens de s'exprimer avec les outils adéquats »*. Le contenu de l'évaluation reste déterminé à l'avance par l'autorité publique, qui laisse aux parties prenantes et à elle-même le soin de piloter les travaux et de produire le jugement final. Avec de simples citoyens, c'est une

« autre paire de manches, tranche le conseiller, car on se retrouve avec les mêmes difficultés et enjeux qu'avec tous les autres dispositifs citoyens et notamment le fait qu'en donnant aux citoyens la possibilité de mener l'évaluation, il ne s'agit plus d'une négociation : ce sont eux qui décident de leurs propres critères de jugement pour proposer quelque chose d'original, mais qui ne convient potentiellement pas aux attentes du commanditaire ».

Difficile équilibre entre expertise et parole citoyenne

Faire appel aux citoyens revient aussi et surtout à exacerber les difficultés que pose la participation citoyenne de manière générale. La technicité de l'évaluation, qui répond à une méthodologie extrêmement précise et rigoureuse, combinée à sa nécessaire inscription dans le temps long, font d'elle un exercice particulièrement délicat à confier à des citoyens. *« Il faut beaucoup de travail pour recruter les gens*

et consacrer du temps à les former, dans la mesure où ils ne sont par nature pas experts du sujet », ajoute Thomas Delahais. Recourir à ces méthodes pose également la question de la diversité des points de vue exprimés. *« Par exemple, quand nous avons fait l'évaluation avec le Fonds de participation des habitants du Nord-Pas-de-Calais, sur les 15 personnes recrutées, qui n'est pas venu ? Les chômeurs et les plus défavorisés, ceux qui n'ont pas voix au chapitre et qui subissent les politiques »*. En définitive, le *« rapport coût/bénéfices est assez incertain »* pour le décideur, conclut Thomas Delahais. Ainsi, *« on se contente le plus souvent de recueillir les opinions des citoyens mais sans les associer à la définition des critères de l'évaluation et des outils d'expertise pour faire cette évaluation »*, déplore Loïc Blondiaux, chercheur en ingénierie de la concertation à l'université Panthéon-Sorbonne. En revanche, le bénéfice est



Les évaluations de politiques publiques lancées en 2013 ont ouvert la voie à une meilleure prise en compte de la parole extérieure. Ici, une évaluation citoyenne organisée par la ville de Nantes en 2015.

semble-t-il bien réel pour les citoyens qui, eux, en sortent « gonflés à bloc et prêts à recommencer », assure Thomas Delahais, selon lequel il en ressort toujours quelque chose d'instructif. Toujours dans l'exemple de l'évaluation citoyenne du Fonds de participation des habitants du Nord-Pas-de-Calais, l'objectif fixé était de déterminer si le dispositif permettait bien de créer des liens de vivre-ensemble dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Pour autant, plutôt que de se borner à évaluer l'efficacité de ces politiques sur les quartiers cibles, les citoyens, eux, ont décidé de mettre l'accent sur le critère de l'équité entre les quartiers bénéficiaires de ces politiques et ceux qui ne le sont pas. Critère qui avait totalement échappé aux commanditaires. À Nantes métropole, des évaluations citoyennes sont régulièrement menées, à raison de deux par an, que ce soit sur les rythmes scolaires, l'offre culturelle pour les

seniors ou sur la façon d'assurer une meilleure cohérence entre les transports et la vie nocturne. Si l'évaluation participative demeure le parent pauvre de la participation, c'est aussi parce que l'évaluation quelle qu'elle soit demeure elle-même le parent pauvre de l'action publique. « On ne fait pas d'évaluations chez CapCollectif, simplement parce qu'il n'y a pas de culture de l'évaluation en France », lance Cyril Lage, patron de cette entreprise spécialisée dans le développement d'outils de concertation et de consultation, « et ce d'autant plus que les étapes en amont, elles, n'ont pas été faites de manière participative ». Un écueil qui s'explique, selon lui, par l'habitude bien française de ne pas dissocier l'homme de la décision et donc de ne pas évaluer les effets de la décision, mais le décideur lui-même. Pour ce dernier, commander une évaluation sur sa propre politique publique reviendrait à se remettre

en question et en difficulté. Autre frein notable, les alternances politiques, qui viennent mettre un coup d'arrêt à un changement de pratiques en cours en plus de faire table rase du passé tous les cinq ans. « Le discours du gouvernement actuel consiste à dire qu'ils sont là pour faire et non pas regarder en arrière », note Thomas Delahais, qui dit entendre ce discours à chaque entrée en fonction d'une nouvelle équipe dirigeante.

Manque de cohérence globale
Las, l'État et les institutions manquent de vision stratégique globale de l'évaluation et de la participation. L'Assemblée nationale, dans la poursuite de ses missions conférées par la Constitution, continue de vouloir se doter de sa propre agence d'évaluation des lois. Pourtant, « cela fait neuf ans qu'elle a des contrats-cadres prévus pour les évaluations et qu'elle n'utilise que 20 ou 30 % de ses crédits », fustige

Thomas Delahais. Au lieu de ça, « on empile des couches et des couches de textes en faisant fi du passé sans évaluer l'ensemble des politiques afférentes à un sujet », déplore de son côté le P.-D.G. de CapCollectif.

Or, pour concevoir des lois comme des politiques publiques plus efficaces, il conviendrait d'articuler systématiquement prospection et rétrospection. Par ailleurs, alors que l'Assemblée avance, dans le même temps, sur l'*open data* et évoque la création d'un budget participatif ou même d'un espace d'échanges avec les citoyens, elle n'intègre à aucun moment la dimension participative à l'évaluation et reste dans une démarche de chiffrement. L'institution a d'ailleurs commandé, fin juillet, 6 nouvelles évaluations afin de préparer le budget 2019, toutes confiées à des centres de recherche publics et relevant de l'expertise économique. Il est encore loin, l'idéal participatif. E. M.

