

## CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2022

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.**

Durée : 4 heures  
Coefficient : 4

**SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 37 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Attaché territorial, vous êtes chargé de mission auprès de la Directrice Générale des Services (DGS) de la ville d'Admiville (60 000 habitants).

La commune a intégré la participation citoyenne dans sa gouvernance. Il existe depuis de nombreuses années des conseils de quartier, des réunions de concertation et des budgets participatifs. Mais le plan de mandat du nouvel exécutif prévoit, afin de réformer l'organisation, la gestion et l'action de la collectivité, de mettre en œuvre des solutions innovantes en renforçant les liens entre les élus, l'administration et les habitants.

Dans ce cadre, la DGS vous demande de rédiger, à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la co-construction des politiques et services publics locaux.

### Liste des documents :

- Document 1 :** « Une résidence d'architecte pour un projet d'urbanisme participatif (67) » - Jean-Luc Varin - *Banque des territoires* - 15 juillet 2020 - 3 pages
- Document 2 :** « Espace public : méthodes pour observer et écouter les usagers » (extrait) - *Cerema* - juillet 2020 - 3 pages
- Document 3 :** « Design thinking : expérimentez l'impact du collectif » (extrait) - *Expérience usager : espérance démocratique ? ETS. Le récit de l'édition 2018 - CNFPT-INET* - 2018 - 2 pages
- Document 4 :** « L'expérience utilisateur, c'est sa spécialité ! » - Isabelle Jarjaille - *La Gazette des communes* - 31 octobre 2019 - 2 pages
- Document 5 :** « Définir les usages de la future médiathèque : une équipe projet en résidence mobilise les habitants (63) » - Claire Lelong - *Banque des Territoires* - 25 août 2014 - 3 pages
- Document 6 :** « Repenser les modalités de la participation citoyenne comme condition de ses effets » - Jean-Nicolas Birck - *Millénaire 3. La prospective de la Métropole de Lyon. N°1* - octobre 2011 - 4 pages
- Document 7 :** « Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ? » (extraits) - Linda Corte, Stéphanie Delebarre, Camille Guéneau, Claire Lemeunier - *Les cahiers de l'Observatoire social territorial* - 21 juillet 2019 - 8 pages
- Document 8 :** « Le numérique va-t-il hacker la démocratie locale ? Guide des outils numériques pour la participation citoyenne dans les collectivités locales » (extraits) - *Banque des territoires* - mai 2018 - 10 pages

### Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

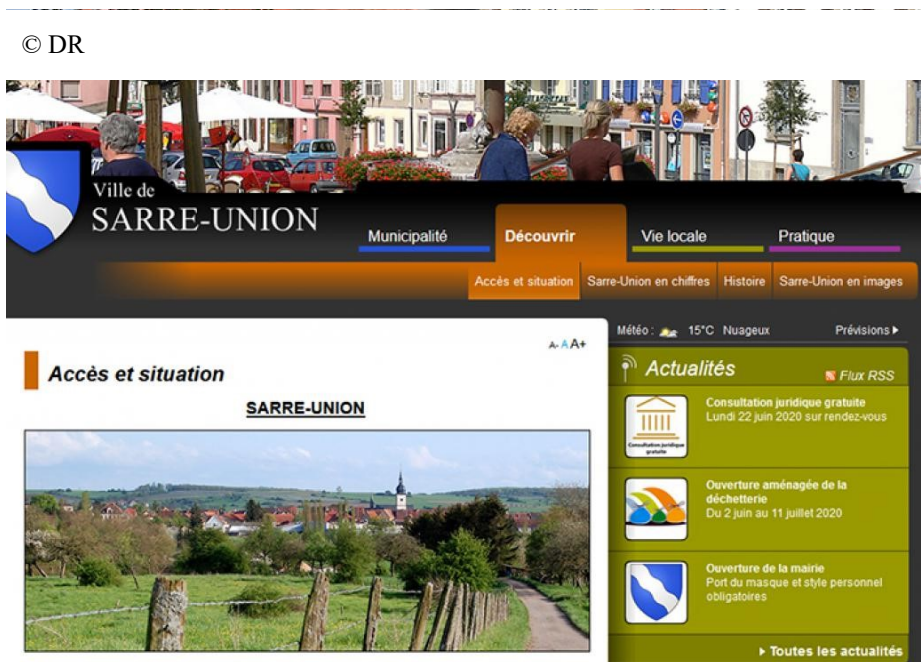
Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

# Une résidence d'architecte pour un projet d'urbanisme participatif (67)

Publié le 15 juillet 2020, par Jean-Luc Varin - Bas-Rhin

Aménagement et foncier, urbanisme, Citoyenneté et services au public, Dialogue citoyen

Invités à réfléchir collectivement à l'avenir du centre-bourg dans le cadre d'une résidence d'architecte, les habitants de Sarre-Union ont proposé de créer un tiers-lieu, ainsi que des logements dédiés aux apprentis en alternance dans les entreprises industrielles du bassin.



Sarre-Union est un bourg de 2.900 habitants au centre d'un bassin de vie de 25.000 habitants réunis dans la communauté de communes de l'Alsace Bossue. Ses atouts sont nombreux : un patrimoine architectural remarquable, de nombreuses entreprises industrielles, des écoles, un collège, un lycée général et professionnel, un centre socioculturel, un cinéma... "Mais le territoire alentour abrite aussi trois grandes surfaces qui sortent les consommateurs du centre, la gare SNCF a été fermée et les commerces sont partis de la Grand-Rue pour s'implanter sur une voie secondaire par où transite le trafic automobile de et vers Metz, Nancy ou Strasbourg", déplore la directrice générale des services de la ville, Claire Hochstrasser. Le centre historique de la commune se trouve ainsi déserté et peu attractif, avec une population un peu plus pauvre et plus âgée que la moyenne départementale.

Les élus de Sarre-Union, comme tant d'autres, se sont demandé comment enrayer cette dévitalisation qui menace, comment réhabiliter un patrimoine bâti de valeur mais ancien, avec des services publics ou privés qui se raréfient.

Ils ont lancé une "étude pour un centre habité" avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et avec la direction régionale des affaires culturelles (Drac). Cette étude, mi-2020, est toujours en cours.

### ➤ Une idée du parc naturel régional des Vosges du Nord

La proposition d'organiser une résidence d'architecte est venue du parc naturel régional des Vosges du Nord auquel Sarre-Union adhère, dans le cadre plus général d'un programme de redynamisation des centres-bourgs. Le parc a recruté une architecte sur concours, Ana Vida, et a financé l'action. De son côté, la commune s'est chargée de l'héberger et de la nourrir au cours des trois séjours d'une semaine qu'elle a passés dans la commune entre mai et décembre 2019.

Au cours de la soirée de lancement, elle a expliqué aux élus et à la trentaine d'habitants présents le programme de travail qu'elle proposait : un concours photo, une conférence pour les propriétaires de logements construits avant 1948, une autre pour présenter des exemples de réalisations alliant ancien et contemporain. Elle a proposé ensuite une balade sensible au cours de laquelle les participants à l'atelier ont dit ce qu'ils aimaient ou pas dans les lieux visités. Après un temps de collecte et de diagnostic, l'architecte a animé un atelier participatif le 13 juillet, comme un remue-méninge collectif. En septembre, tous ont rédigé des propositions qui ont été retravaillées ensuite avec les élus. Enfin, en décembre, une soirée de restitution a permis à la trentaine d'habitants impliqués (autant qu'au début, mais pas tous les mêmes) de présenter les résultats de l'étude à la population et aux représentants des institutions départementales, régionales, ainsi qu'à l'architecte des Bâtiments de France (Drac).

### ➤ Propositions des habitants pour trois immeubles vacants

Ce parcours d'"éducation populaire" a permis aux habitants de se rendre compte que ces beaux mais vieux immeubles du centre-ville pouvaient aussi redevenir utiles à l'activité économique et sociale de la commune. Concrètement, ils ont trouvé une nouvelle vocation à trois bâtiments partiellement inoccupés. Dans le premier qui possède des appartements en étage mais dont le local commercial du rez-de-chaussée est vide, les participants ont conçu un projet de commerce de producteurs locaux qui manque à Sarre-Union. Dans le deuxième, une maison-bloc composée de deux travées dont l'une est habitée, les habitants et l'architecte ont proposé d'aménager dans l'autre aile un tiers-lieu, afin que les télétravailleurs, nombreux à Sarre-Union, puissent sortir de l'isolement du travail à domicile. Enfin, les participants à l'atelier ont rencontré le Cercle des entrepreneurs de Sarre-Union qui ont exprimé leurs difficultés pour former et recruter des salariés pour les entreprises industrielles du bassin. Alors qu'ils prévoient la formation et l'embauche de 125 jeunes dans les 5 ans à venir, ils ont souligné le manque de structures d'accueil adaptées ; le lycée peut accueillir des apprentis en alternance, mais rien n'est disponible pour les loger le temps de leur formation. C'est ce à quoi va servir le troisième immeuble inoccupé : il sera aisé d'y aménager rapidement de petits logements.

### ➤ Etude urbaine participative et peu coûteuse

L'étude urbaine réalisée par l'architecte avec les habitants est d'autant plus pertinente que ceux qui l'ont menée connaissent le tissu urbain et les besoins du territoire mieux que quiconque. Et cette résidence a coûté beaucoup moins cher qu'une étude fouillée d'un cabinet spécialisé, qui aurait dû enquêter longtemps avant d'aboutir au

même résultat.

En revanche, la résidence fut chronophage pour les élus, en particulier pour le maire, Marc Sévé, et pour la DGS, qui devaient se montrer très disponibles pendant les séjours de l'architecte. "Néanmoins, explique le maire, lors de la résidence, la population a pu se rendre compte du potentiel des bâtiments du centre-ville. Le regard d'un architecte leur a permis de réaliser qu'il est tout à fait possible de rendre des immeubles d'intérêt patrimonial agréables à vivre et de leur donner un style contemporain. Cette prise de conscience est fondamentale, car le développement des communes ne passera plus par la construction de nouveaux lotissements, mais par la réappropriation des centres anciens. Il faut limiter les extensions urbaines et l'imperméabilisation des sols. Et puis, ajoute-t-il, nous sommes très satisfaits de la fréquentation de cette résidence d'architecture, car de nombreuses personnes se sont intéressées à la démarche. Nous espérons ainsi qu'elle fera école et que d'autres projets, menés ceux-là par des propriétaires privés, pourront bientôt voir le jour."

## Espace public : méthodes pour observer et écouter les usagers (extrait)

# INTRODUCTION

L'aménagement des espaces publics relève du défi ! Si on peut facilement orienter la destination, les principales fonctions et les usages d'un bâtiment, le même exercice se révèle vite complexe dans le cas des espaces publics : ceux-ci sont ouverts à des « publics », des usages et des pratiques multiples et changeants. Pour autant, si toutes les pratiques ne sont pas prévisibles, offrir des espaces publics accueillants, répondant aux besoins des usagers reste bel et bien un enjeu majeur pour la qualité de vie d'une agglomération quelle que soit sa taille du hameau à la métropole. Aussi, l'observation des pratiques ainsi que l'écoute des besoins jouent un rôle fondamental lorsqu'il s'agit de diagnostiquer, de programmer, de concevoir ou d'évaluer des espaces publics.

L'être humain entretient un rapport sensible à son environnement physique, que celui-ci se compose de bâti, de nature, d'autres êtres humains. Il le voit et le ressent comme agréable ou non. Il le « lit » ou le « décode » à sa manière. A l'inverse l'environnement, par exemple l'espace public, influence le comportement de l'être humain qui s'y trouve : il peut déterminer son trajet par exemple, ou bien il peut faciliter son repos. Il peut décourager ou encourager des pratiques.

Aussi, depuis plusieurs décennies maintenant, des méthodes d'observation et d'écoutes des usagers ont été structurées pour mieux saisir ces besoins. Aujourd'hui, le monde de la recherche, tout comme celui de l'aménagement opérationnel, continuent à expérimenter et à innover en matière de sujet et de méthode.

Le présent rapport se donne pour objectif de présenter les principales méthodes d'observation et d'écoute des usagers, sans viser l'exhaustivité.

## Espace public / espaces publics, de quoi parle-t-on vraiment ?

L'espace public est une notion ambiguë. Comme le souligne justement Thierry Paquot : "L'espace public est un singulier dont le pluriel -les espaces publics- ne lui correspond pas." (Paquot, 2009). En effet, l'espace public évoque un lieu du débat politique, une pratique démocratique et s'apparente davantage à la philosophie politique. Les espaces publics, quant à eux, sont une réalité tout à fait différente. Ils désignent des lieux physiques, accessibles aux publics, où une co-présence d'individus et de groupes sociaux est possible. Cet espace donne une opportunité de mettre en relation les personnes, de créer une vie collective ou d'éprouver l'altérité en mélangeant toutes sortes de publics y compris très différents et étrangers les uns aux autres (Paquot, 2009). Il s'agit ici d'une définition classique. A cela, la littérature associe les idées d'accessibilité, de gratuité, de liberté, de mouvement et de lieu de rencontre (Paquot, 2009 ; Cerema and AMF, 2016 ; Jacobs, 1965 ; Joseph, 1995).

Concernant l'évolution historique de la définition, durant les années 80, le terme "espaces publics" était surtout associé, par les professionnels, au réseau viaire et à la voirie. Mais le dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement de 1988 définit "espace public" de manière plus large par "la partie du domaine public non bâtie, affectée à des usages publics". En 2003, le géographe Michel Lussault, dans le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, parle d'un espace commun, d'un lieu d'échange interpersonnel et de coprésence d'acteurs sociaux. C'est également dans cette définition que l'espace public est différencié du domaine public (Lévy et Lussault, 2003). Plus concrètement, il s'agit des rues, des places, des boulevards, des jardins, des parcs, des plages, des sentiers, des squares (Paquot, 2009) mais aussi, des gares, des parkings, des centres commerciaux, des quais, des terrasses de café, des cimetières, des marchés, des friches, etc. (Pichon, Herbert and Perdrix, 2014). On comprend ainsi que tout espace faisant office d'espace de sociabilité et de collectivité peut être qualifié "d'espace public" dès lors que l'endroit dispose d'une dimension sociale et publique. Ce n'est donc pas qu'une histoire de statut juridique de propriété du sol : l'espace public n'est pas strictement assimilable au « domaine public » (Paquot, 2009). Enfin, il existe de nombreux débats dans la littérature et la définition d'espace public est tant élargie qu'elle en devient de plus en plus complexe, voire même, peut être contestée, bien que le mot reste très couramment employé par de nombreux profils professionnels (Choay et Merlin, 1998).

"Plus une ville réussit à mêler une diversité d'usages et d'usagers quotidiens dans ses rues, plus ses habitants fréquentent et animent tout naturellement les jardins publics bien placés; ceux-ci sont alors une source de plaisir et d'agrément pour leur environnement et non des espaces vides." (Jacobs, 1965)

"L'expérience ordinaire d'un espace public nous oblige en effet à ne pas dissocier espace de circulation et espace de communion" (Joseph, 1995)

## Vers une importance croissante des usagers

À travers les méthodes d'écoute et d'observation, le citoyen est positionné comme un acteur incontournable de la connaissance des espaces publics. En effet, ses ressources, son expérience des lieux et ses compétences sont à exploiter. Le citoyen, qu'il soit riverain et/ou usager a un rôle important à jouer dans la production de l'espace public. En allant dans la ville, sur les lieux de vie des gens, c'est le quotidien et l'expérience ordinaire que l'on observe (Grosjean and Thibaud, 2008).

De nombreuses méthodes sont expérimentées afin de recueillir "le sensible", le ressenti des usagers. Elles ne sont pas à proprement parler des méthodes d'observation. Cependant, les retours sur ces démarches sont foisonnants dans la littérature et méritent d'y faire référence car, tout comme l'observation des usages sur l'espace public, ces méthodes montrent l'importance croissante accordée à l'usager et à l'habitant dans la conception urbaine.

Au sein des métiers de l'aménagement des espaces publics, les représentations des lieux constituent un sujet de plus en plus évoqué : il s'agit de comprendre ce qui est perçu, ce que le lieu évoque, ce qu'il provoque comme imaginaire (Grosjean and Thibaud, 2008). En retournant sur le terrain, le professionnel ou le chercheur retournent aussi au plus près des personnes qui s'y trouvent et estiment que leur point de vue est digne d'intérêt dans l'investigation et le diagnostic.

Les méthodes du parcours commenté, du cheminement, de l'itinéraire sont des méthodes qui font participer l'habitant et souhaitent aborder leur vision, leur pratique et leur vie quotidienne (Dorier-Apprill and Gervais-Lambony, 2007). De cette manière, la démarche permet de recueillir le ressenti des usagers en accédant à la connaissance intime et sensible des habitants.

Certains protocoles méthodologiques prévoient que l'enquêteur lui-même participe et fasse part de son ressenti, de sa subjectivité. Par cette démarche, il joue lui-même le rôle d'un usager et fait l'expérience de l'espace public. Il cherchera alors à décrire le plus précisément et à caractériser le rapport aux lieux, par une approche sensible. Cette démarche permet de cerner davantage un terrain en imbriquant plusieurs réalités. Comme nous le verrons dans suite du propos, le professionnel a sa propre subjectivité et sa perception de l'espace qui peut orienter son regard.

En 2010, **Urbalyon** (l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Lyonnaise) a mis en place un Atelier d'Innovation en urbanisme regroupant praticiens et universitaires de différentes disciplines. Il s'agissait d'une expérimentation sur le terrain basée sur une exploration sensible du territoire. Les participants devaient éprouver le territoire par la marche, réincarner l'espace en des lieux concrètement pratiqués. Cette marche devait faire appel à tous les sens et devait montrer l'intérêt de ne pas se figer dans des postures d'expertise scientifique pour cerner un territoire (Urbalyon, 2010).

Ce rapport renouvelé au sensible et à l'usager donne également une importance croissante à la participation citoyenne. Depuis les années 90, l'aménagement se veut plus participatif (Mc Catty, 2017). L'ambition est de prendre en compte la parole locale dans les projets, d'entendre le vécu, les besoins, les difficultés, les aspirations et les perspectives des habitants afin d'atteindre une connaissance "pratique du lieu". La participation des habitants au processus d'élaboration d'un projet urbain se trouve également renforcée par l'intermédiaire de débats animés, de réunions, entretiens, d'ateliers collectifs, de diagnostics partagés etc (Mc Catty, 2017).

(...)



(...)

**P**our créer des services adaptés aux usagers, on peut travailler à l'amélioration des mécanismes de conception de ces services, en plaçant l'utilisateur au centre de la réflexion. Les méthodes et les outils du design thinking peuvent remplir cette fonction.

## DESIGN THINKING : UNE DÉMARCHE PERMETTANT D'ASSOCIER L'USAGER

Malgré les apparences, le design thinking n'est pas un effet de mode. Il apparaît dès les années 70 avec l'un de ses pionniers David Kelley qui le définit comme « *une discipline qui utilise la sensibilité, les outils et les méthodes* ». Les méthodes et outils du design thinking sont nombreux, les exemples d'utilisation aussi. Qui n'a jamais sorti ses post-it ou ses Lego pour animer une réunion et impliquer ses équipes ?

Quelles que soient les nombreuses définitions qui lui sont dédiées, le design thinking rassemble toujours les notions de processus, de réflexion, de sensibilité, et d'équipe pluridisciplinaire. La définition retenue ici sera « *une approche qui permet de penser des objets et des services innovants en associant l'utilisateur à leur co-conception* ».

S'il est tellement utilisé, c'est qu'il a fait ses preuves et que ses bénéfices sont connus : il favorise un travail collaboratif, il élimine les cycles de travail longs, il permet une prise de conscience rapide et de comprendre l'utilisateur en amont, et il aboutit à un prototype qui peut être facilement et rapidement soumis aux utilisateurs afin d'être amélioré en boucles itératives jusqu'à aboutir à une solution déployée à grande échelle.

## DES ÉTAPES, DES MÉTHODES ET DES OUTILS

La méthode de design thinking se déroule en cinq étapes : l'immersion, l'idéation, la décision, le prototype et le test. Pour tirer le meilleur parti de chacune des étapes, de multiples outils existent, de préférence très simples car c'est l'un des intérêts de la méthode : être facile à mettre en place, rapidement et pas cher.

Les participants de ce K'pratik vont vivre les trois premières étapes en accéléré avec un objectif modeste : imaginer la mairie de demain !

### Étape 1 : l'immersion

Cette première étape vise à s'approprier et à créer les profils types d'utilisateurs puis à identifier leurs frustrations et leurs motivations. Pour cela, deux outils sont utilisés :

- **Les persona** : un persona est attribué par table ; il détaille les caractéristiques de l'utilisateur-type utilisé pour la réflexion : nom, âge, situation familiale, lieu de vie, personnalités, centres d'intérêt, etc.

*Chloé, 32 ans, célibataire, impliquée dans de nombreuses activités et vivant à Paris déménage et souhaite réserver rapidement et simplement une place de parking pour son déménagement sans gêner ses futurs voisins.*

- « **How Might We** » ou « **Comment Pourrions-Nous ? – CPN** » : cet outil permet de choisir une des frustrations identifiées dans le persona et de la reformuler en problématique à traiter.

*Comment pourrions-nous aider Chloé à faire une réservation de parking à distance ?*

## Étape 2 : l'idéation

C'est l'étape de divergence absolue. Elle vise à trouver une solution à la problématique formulée précédemment. Attention, pour cette étape, il est nécessaire d'avoir des idées farfelues !

L'outil utilisé est le **Spider Web**. La problématique est placée au centre de la toile. Dans le 1<sup>er</sup> cercle, les participants notent sur des post-it les idées qui leur viennent à l'esprit. Dans le 2<sup>e</sup> cercle, une contrainte est ajoutée pour aller encore plus loin dans la divergence (« *je ne peux pas me déplacer en mairie* ») et les participants notent leurs nouvelles idées tenant compte de cette contrainte. Dans le 3<sup>e</sup> cercle, une seconde contrainte est ajoutée (« *nous sommes en 2050* »).



## Étape 3 : la décision

C'est l'étape de convergence pour trancher parmi la trentaine d'idées issues de l'étape d'idéation. L'outil ne peut être plus simple : des gommettes. Chaque participant ne retient qu'une seule idée, il colle une gommette sur l'idée qu'il retient dans le 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> cercle.

Les idées recueillant le plus de votes sont isolées pour réfléchir à la solution.

## Étape 4 : le prototype

L'objectif dans cette étape est de matérialiser l'idée et de gérer le processus de construction de la solution. Le prototype est ensuite testé auprès des utilisateurs (feedback).

## Étape 5 : le test

Dans cette étape de test du prototype auprès des utilisateurs, on observe les comportements de ces derniers lorsqu'ils interagissent avec lui. Ces observations viendront enrichir les prochaines itérations et le prototype.

## POINTS DE VIGILANCE

Il ne s'agit de faire du design thinking pour le plaisir d'en faire : « *c'est un formidable outil de team building, mais la production ne suit pas toujours ; attention au gadget !* » prévient Pierre Houssais, Directeur Prospective et Dialogue public au Grand Lyon, venu apporter son témoignage sur l'utilisation du design thinking pour le remix d'une maison des étudiants.

Par ailleurs, clarifier la situation et définir les défis en amont permet de bien mesurer l'aventure dans laquelle vous embarquez. Car même si vous ne dépensez pas votre trésor de guerre dans les outils du design thinking, vous pourrez très vite y dépenser du temps et de l'énergie.

Enfin, un travail collaboratif de design thinking fonctionne sur un management horizontal. De retour au bureau le lendemain, il ne s'agit pas de revenir au management vertical en demandant à vos équipes de remplir leur tableau d'objectifs !

(...)

## NUMÉRIQUE

## L'expérience utilisateur, c'est sa spécialité !

Publié le 31/10/2019 • Par [Isabelle Jarjaille](#) • dans : [France](#), [Toute l'actu RH](#)



REDPIXEL / ADOBESTOCK

**Le département d'Ille-et-Vilaine a créé un poste d'User Experience (UX) designer, pour transformer la relation numérique avec les usagers.**

« C'est une première ! assure Jean-Michel Rosenal, organisateur, pour Ideal connaissances, des 7<sup>es</sup> Rencontres nationales accueil et relations aux usagers organisées à Angers en mai. Il y a des collectivités qui imaginent des nouveaux parcours usagers, mais l'embauche en interne d'un UX designer, c'est la première fois ! » L'anglicisme signifie « concepteur d'expérience utilisateur » et va au-delà du design de service, utilisé depuis près de trente ans pour repenser les espaces accueillant les usagers.

« D'habitude, nous modifions notre façon de travailler au travers de notre propre regard et nous demandons par la suite son avis à l'utilisateur, explique Mona Izabelle, directrice de la délégation générale à la transformation au sein du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine [4 250 agents]. Là, il s'agit d'inverser la démarche : aller voir les usagers, pour partir de leurs besoins, et faire ensuite un travail de simplification. »

### Pas facile à trouver

Cette mission, le département l'a confiée en avril à Daniel Henry, pour trois ans. « Il est pertinent d'avoir la compétence en interne, appuie la directrice. Cela permet d'aller plus vite et de l'intégrer dans l'équipe, afin qu'il s'imprègne aussi du fonctionnement des services, l'objectif étant de faire évoluer notre culture administrative. »

« A ce stade, il s'agit vraiment d'une innovation, estime Marc Bourhis, vice-président délégué au tourisme et à l'attractivité économique de l'Association des directeurs généraux des communautés de France. Des collectivités mènent des études comportementales auprès de leurs usagers, mais ce sont des prestations externalisées. » Le directeur général des services de la communauté de communes Cœur côte fleurie (12 communes, 110 agents, 21 000 hab, Calvados) ajoute : « Depuis trois ans, nous travaillons pour faire passer certains messages, notamment de civilité sur les plages, en s'appuyant sur les comportements des usagers. J'ai ouvert un poste d'UX designer il y a deux ans et je n'ai pas trouvé ! Nous avons reçu des candidatures de communicants, mais ils n'avaient pas l'approche sociologique et psychologique de l'UX designer. »

## Une part de psychologie

---

La particularité du poste est sa transversalité. Son objectif est d'améliorer la relation avec les usagers. La première phase consiste à les écouter, en face à face, sur le terrain, avant de travailler avec les services... Après vient la conceptualisation d'une nouvelle façon de faire, qui influencera également les conditions de travail des agents. « Il y a une part d'anthropologie et de sociologie pour comprendre les besoins des usagers, révèle Daniel Henry, architecte de formation. Mais il y a aussi une part de psychologie, et il faut être capable de modéliser graphiquement une solution. » Daniel Henry a pour mission de travailler, en premier lieu, sur la dématérialisation de la demande d'allocation personnalisée d'autonomie. Mona Izabelle précise : « Notre ambition est de faciliter l'accès aux droits pour les usagers et d'optimiser le fonctionnement en interne, afin de permettre aux agents de travailler dans de meilleures conditions. »

FOCUS

### « On part de l'idéal pour arriver au réalisable »

---

Daniel Henry, UX designer au conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

« J'exerce ce métier depuis 25 ans, dans des cabinets ou en indépendant. J'ai été séduit par l'annonce de poste proposée par le département d'Ille-et-Vilaine, la démarche est très novatrice ! Bien qu'il existe dans le privé depuis cinq à huit ans, qu'une administration ose expérimenter ce métier démontre une ouverture d'esprit. Je vais me concentrer sur le contact numérique avec les usagers.

Concernant l'allocation personnalisée d'autonomie, dématérialisation sur laquelle je vais travailler, il faut prendre conscience de la capacité des demandeurs à appréhender l'informatique et mettre en place une procédure adaptée. Une fois que j'aurai recueilli les besoins des usagers, j'irai voir les services. Au départ, on part sur la procédure idéale, puis on prend en compte les outils et contraintes du service pour arriver à ce qui est réalisable. À la fin, je valide l'utilisation du nouvel outil via un test utilisateur. »

## Définir les usages de la future médiathèque : une équipe projet en résidence mobilise les habitants (63)

Publié le 25 août 2014 - Puy-de-Dôme

Tourisme, culture, loisirs

Pour concevoir son projet de médiathèque intercommunale, la communauté de communes Entre Dore et Allier a voulu mobiliser l'expertise des futurs utilisateurs et expérimenter in situ de nouveaux usages. Une volonté qui s'est concrétisée par l'appui d'une équipe pluridisciplinaire en résidence durant trois semaines. Un vrai "plus" pour l'appropriation par les habitants et les partis pris de cet équipement qui verra le jour en 2016.

© DR



Implantée sur la ville centre de Lezoux, la future médiathèque constituera un équipement culturel et social majeur pour l'ensemble du territoire de la communauté de communes Entre Dore et Allier (Puy-de-Dôme, 14 communes, 17.693 habitants). Dès la prise de décision, les élus et leurs équipes avaient conscience que les enjeux de cet équipement à venir concernaient son bon ancrage local, son fonctionnement en réseau avec les bibliothèques de proximité existantes ou encore l'ouverture vers des publics larges. D'où la volonté de mener une réflexion très en amont sur les futurs usages de la médiathèque intercommunale, et notamment sur le rôle fondamental que peut jouer le numérique pour l'ouvrir vers l'extérieur.

## **Appui d'une équipe pluridisciplinaire**

"En amont du projet, les élus communautaires ont sollicité l'Etat (la Drac), le département du Puy-de-Dôme et la région Auvergne afin qu'ils contribuent à sa conception. C'est ainsi que les deux collectivités nous ont proposé de faire appel à une équipe de cinq personnes composée de designers, médiateur culturel et sociologue qui ont résidé sur place pendant trois semaines entre mai et novembre 2012", indique Jean-Christophe Lacas, chef de projet médiathèque à la communauté de communes Entre Dore et Allier. Cette équipe fait partie d'une structure soutenue depuis 2009 par l'Association des régions de France : intitulée "la 27e Région", elle joue le rôle d'un laboratoire expérimental de conception des politiques publiques (voir encadré) et accompagne très en amont des projets de collectivités territoriales.

## **Immersion, écoute et test de nouveaux usages en direct**

La communauté de communes et les deux collectivités ont signé avec la 27e Région une convention qui définit précisément les objectifs de la résidence et les résultats attendus. Par exemple : réfléchir aux enjeux numériques du futur équipement en lien avec la stratégie du réseau de la médiathèque départementale du Puy-de-Dôme et avec l'évolution des espaces publics numériques régionaux.

La première semaine a été consacrée à la compréhension du territoire. Pour cela, les animateurs de la 27e Région ont véritablement mis le projet de médiathèque sur la place publique : installés au point Info tourisme de la ville de Lezoux, ils ont sorti tables et chaises sur le trottoir afin de provoquer des échanges spontanés avec les habitants. Parallèlement, ils sont allés à la rencontre d'acteurs locaux, pour appréhender concrètement les pratiques du tissu associatif, éducatif ou encore de la petite enfance... Cette première semaine d'immersion a permis de faire émerger les axes de travail qui devront aider à structurer la future médiathèque : pratiques numériques créatives, citoyenneté et convivialité, fonds participatifs, production de contenus culturels, échanges de savoir-faire, accueil de services associés.

La deuxième semaine a été consacrée au partage des constats, à la formulation d'hypothèses, puis au démarrage d'expériences basés sur ces principes : cabine de téléchargement 24h/24h, malle médiathèque voyageuse constituée de livres d'habitants, soirée tournoi jeux vidéo, recueil de témoignages sonores d'habitants...

## **Le plan des usages fait évoluer le document de programmation initial**

La troisième semaine de résidence s'est terminée par la "mise en schéma" des usages. Concrètement, l'équipe en résidence illustre les propositions de la population à travers des scénarios et des représentations visuelles qui constituent une proposition sous forme de plan des usages (voir document joint). Ce support visuel, facile à comprendre, rend visible les partis pris et constitue pour la communauté de communes un outil de dialogue avec l'architecte, complémentaire aux outils de programmation classiques. A partir de ce schéma, le chef de projet et l'architecte enrichissent les éléments contenus dans l'étude de programmation préalable. Le permis de construire a été déposé en mars 2014, la médiathèque devrait voir le jour en 2016.

## **Les atouts de cet accompagnement par une équipe en résidence**

L'interpellation spontanée par l'équipe en résidence, les ateliers, discussions, les tests... ont mobilisé de nombreux habitants. "Au-delà, l'intérêt de la résidence est que l'on progresse rapidement : on pense un usage, on échange, on construit ou on imagine un prototype pour tester l'idée, puis on en tire rapidement un bilan qui servira la suite du projet", souligne le chef de projet. La vice-présidente en charge de la culture à la communauté de communes, Marie-France Marmy, y voit un atout pour faciliter le travail en réseau : "Grâce à la résidence, nous avons gagné la confiance des bénévoles des bibliothèques de proximité, observe-t-elle. Aujourd'hui tout bon projet d'équipement fait l'objet d'une concertation avec la population. Là où la résidence de la 27e Région va plus loin, c'est qu'elle nous a permis de nous questionner autrement, d'enrichir le projet initial par les usages de demain. Elle a aussi ancré un parti pris pour l'équipement qui devra s'adapter en permanence."

## **Médiathèque modulable conçue comme un lieu d'accueil**

Comme toute médiathèque, celle de Lezoux aura un espace jeunesse, un espace adulte, des postes informatiques de consultation. Là où elle joue la différence, c'est dans ses espaces dédiés aux fonds participatifs d'habitants : un atelier de fabrication inspiré des "FabLab", ses étagères sur les savoir-faire et l'accueil dans ses murs des permanences de la mission locale et du centre médicosocial de la circonscription de Thiers.

"Cette médiathèque est un espace d'accueil et d'échanges et la modularité des espaces a été privilégiée" précise le chef de projet. En amont de l'ouverture, l'équipe professionnelle a été recrutée dans cet esprit. Le chef de projet, ancien animateur "lecture publique" dans un parc naturel régional, a accompagné la conception dans le cadre de la résidence. Son adjointe a été recrutée en 2014, et deux postes supplémentaires - bibliothécaire intercommunal et développeur numérique - seront créés fin 2014. Dans la description des fiches de poste, la politique d'accueil est au même niveau que la politique documentaire.

### **"27e Région", de quoi s'agit-il ?**

Initiée par l'Association des régions de France, la 27e Région explore de nouvelles façons d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. En partenariat avec les régions, elle met en œuvre des programmes de recherche-action, pour lesquels elle mobilise des méthodes issues des sciences humaines, du design de services et de l'innovation sociale.

Claire Lelong pour la rubrique Expériences des sites [www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net) et [www.localtis.info](http://www.localtis.info)

## **Communauté de communes Entre Dore et Allier**

Nombre d'habitants :

**17693**

Nombre de communes :

**14**

## Repenser les modalités de la participation citoyenne comme condition de ses effets

Jean-Nicolas Birck, Docteur en science politique, Université Nancy 2.

Octobre 2011.

Article réalisé pour la revue M3 n°1.

**L'institutionnalisation du recours à la participation citoyenne dans le cadre de la conduite de l'action publique tend à la transformer en véritable instrument de l'action publique. Toutefois, au-delà de sa simple valorisation par des acteurs d'horizons divers, les modalités de sa mise en œuvre sont loin d'être neutres et interrogent finalement la capacité réformatrice de la démocratie participative. Face à ce défi de l'institutionnalisation, il s'avère nécessaire de repenser les dispositifs participatifs au regard de leurs apports potentiels à l'action publique.**

L'âge d'or de la démocratie participative est-il – déjà – révolu ? Si la question peut paraître prématurée, elle n'en demeure pas moins légitime, tant l'on peut être surpris par la vitesse du déclin de cette thématique, presque aussi fulgurante que celle de sa montée en puissance dans les années 90 et lors de la première décennie des années 2000. Cette période de forte valorisation de la démocratie participative par les acteurs institutionnels et par les universitaires a été rapidement suivie d'une relative mise en sommeil de ce thème. Ce phénomène s'est traduit par un ralentissement des initiatives institutionnelles et, dans une moindre mesure, par une marginalisation de cette thématique dans le monde académique, au profit de recherches portant plutôt sur la démocratie délibérative (théorie inspirée du philosophe allemand Jürgen Habermas, et qui repose sur la croyance que la force de l'argumentation peut permettre l'adoption de décisions plus justes, plus équitables et surtout plus légitimes, grâce à l'association des citoyens au processus décisionnel).

Malgré tout, des dispositifs empruntant à la technologie participative continuent à voir le jour, à l'initiative notamment des collectivités locales qui, en France, sont les principales dépositaires de la logique participative. La crise des finances locales n'est sans doute pas étrangère à la raréfaction des initiatives d'envergure lancées par les collectivités territoriales, qui demeurent coûteuses et au profit incertain. Mais, au-delà de ce simple constat de l'assèchement budgétaire des administrations locales, les raisons de ce déclin relatif doivent avant tout être comprises comme la conséquence de la difficulté de la démocratie participative à réaliser les différents objectifs qui lui sont traditionnellement assignés.

De manière classique, la littérature dégage trois principaux objectifs vers lesquels doivent tendre les expériences participatives. Nous trouvons ainsi un objectif d'approfondissement et d'élargissement de la démocratie représentative par l'inclusion dans le champ politique des populations traditionnellement exclues de l'activité politique, mais aussi par sa capacité à réduire la fracture entre élus et citoyens ; un objectif de rénovation du management public avec notamment l'introduction de nouveaux types de compétences, rapidement labellisés sous la terminologie de « savoirs citoyens » ; et enfin, un objectif de renforcement du lien social par la mise en place de nouveaux espaces de dialogue entre des individus de plus en plus atomisés. Les dispositifs participatifs semblent ne pas avoir atteint leurs objectifs sur au moins deux de ces trois points.

**GRANDLYON**  
communauté urbaine

Direction de la Prospective et du Dialogue Public  
20 rue du lac - BP 3103 - 69399 LYON CEDEX 03  
[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)



## **La participation citoyenne, enrichissement de la démocratie ?**

En effet, l'objectif politique de la démocratie participative paraît tout d'abord largement défaillant. L'enrichissement de la démocratie représentative par la participation citoyenne devait notamment passer par l'inclusion au sein des dispositifs participatifs des populations et des territoires traditionnellement exclus du champ de la représentation, exclus du vote, par l'effet d'un « cens caché ». Sur ce point, les instances participatives ont démontré leur relative incapacité à être réellement inclusives. Autrement dit, le peuple participatif se présente comme une copie presque conforme du peuple représentatif caractérisé schématiquement par les électeurs. En outre, et en raison notamment des jeux d'acteurs et des stratégies personnelles développées par certains participants – élus et citoyens –, la possibilité de voir une communication politique renouvelée demeure largement théorique. Ensuite, la logique participative a également démontré ses limites sur le terrain du management public. Ici, les critiques de l'apport de la participation citoyenne à la conduite des politiques publiques proviennent principalement des techniciens ou chefs de projets. Ces acteurs témoignent régulièrement de l'introduction d'une dose supplémentaire de complexité dans l'action publique imputable aux détours participatifs. Certains agents administratifs, habitués à des routines de fonctionnement fortement codifiées, semblent ne pas adhérer pleinement aux nouvelles méthodes de management public impulsées suite à la vague participative, notamment parce que la participation citoyenne jette une certaine transparence sur la construction de l'action publique. L'introduction de l'expertise citoyenne paraît en définitive déstabiliser les schémas de prise de décision classiques, même si, comme nous y reviendrons par la suite, ces savoirs citoyens constituent selon nous l'apport le plus décisif du mouvement participatif à la nouvelle gouvernance. Il est d'ailleurs éclairant de constater que l'application de la logique participative à l'action publique se limite pour le moment, en France, à l'échelle locale, voire micro-locale et semble donc à l'inverse relativement absente de la scène nationale. Le fort développement récent de la participation à l'échelle des agglomérations et demain des métropoles, ainsi qu'au niveau régional, apparaît cependant comme un signe encourageant d'un possible dépassement des limites induites par cette inscription territoriale réduite. Enfin, les espaces institutionnels de participation citoyenne peinent également à recréer réellement du lien social, car ces nouveaux lieux permettent en réalité une sur-représentation des positions défendues par les classes sociales dominantes, et servent par ailleurs encore bien souvent de caisses de résonance à l'expression d'intérêts individuels. La démocratie participative serait dès lors soit enfermée dans « le piège de la proximité » en raison de sa difficulté à procéder à une montée en généralité des problèmes exprimés au sein des dispositifs, soit à l'origine de la constitution d'une strate de « supercitoyens éclairés » dont les demandes seraient de facto relativement éloignées des attentes des habitants.

Ces quelques éléments critiques démontrent que les dispositifs participatifs ne sauraient être appréhendés comme des instruments neutres au service de l'action publique. À l'inverse, les acquis des démarches participatives invitent au respect de certaines précautions méthodologiques nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés plus haut. En témoignent les nombreux débats qui agitent encore aujourd'hui élus et experts quant aux conditions concrètes d'organisation des initiatives participatives.

Des différences se font ainsi sentir, tant au niveau de la conception de la citoyenneté qui se trouve convoquée (citoyen profane/citoyen expert ; citoyen rémunéré/citoyen bénévole, etc.), que des moyens mobilisés pour y parvenir. Sur ce dernier point, la majorité des acteurs de la participation citoyenne, inspirée en cela par certaines expériences étrangères, privilégient

**GRANDLYON**  
communauté urbaine

Direction de la Prospective et du Dialogue Public  
20 rue du lac - BP 3103 - 69399 LYON CEDEX 03

[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

actuellement le travail en « mini-publics » –, sous la forme de conférence de citoyens ou de jurys citoyens –, avec une méthode de sélection aléatoire des participants dans le cadre de dispositifs temporaires, ad hoc, c'est-à-dire constitués spécifiquement autour d'un problème de politiques publiques et destinés à être dissous une fois l'avis citoyen rendu.

### **La production de savoirs utiles**

Le tirage au sort inspiré des jurys d'assises est ainsi valorisé pour sa capacité à contourner les difficultés d'inclusion et à cibler plus efficacement une diversité réelle des citoyens. De même, le caractère éphémère et spécialisé est présenté comme la garantie d'éviter les écueils rencontrés au sein des dispositifs permanents (comme les conseils de quartier rendus obligatoires par la loi « démocratie de proximité » de 2002 pour les communes de plus de 80 000 habitants). En effet, les conseils de type permanents semblent encourager un phénomène d'institutionnalisation des citoyens, avec pour conséquence un lissage des débats qui estompe progressivement toute forme de conflictualité, pourtant nécessaire à la production de savoirs utiles. De plus, cette institutionnalisation peut également – à l'instar des phénomènes communs à toutes les organisations hiérarchiques durables – favoriser le déploiement de stratégies d'instrumentalisation ou de noyautage à l'initiative des élus comme des citoyens.

Malgré tout, ces questions méthodologiques restent encore largement à débattre car même les « nouveaux » dispositifs, présentés comme vertueux, doivent être appréhendés avec prudence. Le tirage au sort nécessite par exemple une méthodologie précise et coûteuse qui suppose le choix d'un groupe assez large – généralement la liste électorale, plus rarement un simple annuaire téléphonique – au sein duquel vont être sélectionnés les futurs participants. Mais, à la différence du jury pénal, il n'existe pas à ce jour d'obligation à honorer une telle sélection au sein d'un dispositif participatif. Dès lors, le risque est important de voir une très forte défection des citoyens sollicités et donc une surreprésentation de participants engagés, concernés par l'objet du dispositif. La figure du citoyen lambda convoquée dans ce type d'exercice se trouve alors relativement délicate à trouver. Pour contourner ce biais, certaines expériences assortissent la sélection d'une rétribution financière incitative, afin d'élargir la base sociale des participants, ce qui pose la question du degré d'engagement de ces citoyens au sein de dispositifs souvent longs voire éprouvants, et au-delà, interroge sur la conception de la citoyenneté que l'on cherche à promouvoir. En définitive, le développement actuel d'une véritable ingénierie de la participation paraît non seulement souhaitable, mais aussi indispensable, afin de soutenir et de conseiller les élus dans la conception et la mise en œuvre concrète des différents dispositifs.

Les professionnels de la participation, par leur connaissance de la palette de mécanismes et de techniques disponibles, peuvent ainsi orienter les chefs de projets dans le choix du dispositif le mieux adapté au public visé, à l'objet de la concertation et aux différentes contraintes en présence. Cette professionnalisation apparaît finalement comme un moyen efficace d'éviter la propagation d'initiatives défailtantes qui risqueraient de décourager élus et citoyens à continuer à s'investir dans la démarche participative.

La seconde question centrale réside dans la nature de l'expertise citoyenne sollicitée. Autrement dit, il s'agit également d'interroger quel peut être l'apport des citoyens à l'action publique au-delà du simple rapport électeurs/élus. Certains travaux ont cherché à réaliser une typologie, une qualification des savoirs citoyens. Il en est ressorti une identification de plusieurs types de savoirs : le savoir militant, le savoir professionnel et le savoir d'usage. Si les deux premiers sont finalement assez connus pour avoir été déjà identifiés dans d'autres espaces (associatif, mouvements sociaux, etc.), la principale originalité de la démocratie

**GRANDLYON**  
communauté urbaine

Direction de la Prospective et du Dialogue Public  
20 rue du lac - BP 3103 - 69399 LYON CEDEX 03

[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

participative réside dans l'idée d'un savoir d'usage propre aux citoyens. Les citoyens, par leurs pratiques quotidiennes et habituelles d'un territoire, d'un espace public, d'un service public, peuvent – à condition d'être encadrés de manière à s'extraire du simple témoignage de type « plaintes » ou « doléances », grâce ici encore au travail des pilotes professionnels de la participation – enrichir le débat public d'une nouvelle dimension. Ainsi, aux côtés de la dimension décisionnelle incarnée par les élus qui conservent le monopole du choix politique, et de la dimension technique assurée par les services administratifs, la démocratie participative permettrait l'apparition d'une troisième dimension de l'action publique grâce à l'expertise citoyenne. Le savoir d'usage présente en outre la capacité de favoriser l'égalité entre citoyens. En effet, il ne nécessite aucune compétence préalable (culturelle, militante, professionnelle, etc...) et ne requiert pas non plus la maîtrise des techniques argumentatives. Le savoir d'usage peut donc se définir comme « l'arme des faibles », l'instrument au service de l'expression la plus large possible de l'ensemble des perceptions et connaissances acquises in situ. Les vertus prêtées au savoir d'usage doivent cependant être appréhendées avec précaution. Pour adopter une métaphore sportive, il s'avère en effet qu'à l'instar de la pratique du judo, les pilotes des projets, au premier rang desquels les élus, cherchent parfois à retourner la force de « l'adversaire » à leur profit. Si le savoir d'usage est bien valorisé dans les arènes participatives, certains sens interdits argumentatifs sont régulièrement instaurés : il doit notamment être exprimé de manière non conflictuelle, et non radicalement opposée aux vues du politique. Les expériences françaises sont à ce titre majoritairement marquées par une forte asymétrie des rapports entre les pilotes des dispositifs, qui détiennent les clés du processus par leur maîtrise de l'agenda et de l'ordre du jour, et les citoyens, qui continuent à apparaître comme des profanes.

L'apport de ces nouveaux savoirs citoyens ne doit toutefois pas être négligé car ils contribuent de manière concrète à modifier les processus décisionnels. L'expertise citoyenne constitue en effet une réelle valeur ajoutée pour les décideurs publics qui y trouvent – pour peu qu'ils prennent la peine de les chercher – des informations essentielles à la conduite des politiques publiques (retours d'expérience, observation directe et coutumière, etc.)

Dans le même temps, la mise en valeur de ce registre discursif offre aux citoyens un nouvel espace démocratique relativement égalitaire et accessible en permettant l'effacement progressif de la figure du citoyen-profane au profit d'un citoyen expert.

Ce rapide état des lieux invite in fine à s'interroger sur la pertinence de la démocratie participative en tant qu'instrument utile à l'action publique. La notion apparaît aujourd'hui à la croisée des chemins et se trouve dans l'obligation de redéfinir les objectifs qui lui sont assignés – dans une forme de modestie sûrement –, mais également de mener un travail d'imagination afin d'inventer de nouveaux dispositifs participatifs pouvant produire des effets concrets sur les processus décisionnels et capables également d'éviter les écueils parfois dirimants que nous avons soulevé précédemment. Ce travail de requalification, de redéfinition de la démocratie participative doit nécessairement passer par une question centrale, qui est celle soulevée par cet article, à savoir : qu'apporte et que peut apporter la démocratie participative à l'action publique ? Si des éléments nouveaux portant sur l'articulation entre démocratie participative et conduite de l'action publique commencent à apparaître, de nombreuses questions restent encore à être envisagées afin de penser concrètement les dispositifs participatifs comme de nouvelles ressources pour les acteurs institutionnels et les citoyens.

**GRANDLYON**  
communauté urbaine

Direction de la Prospective et du Dialogue Public  
20 rue du lac - BP 3103 - 69399 LYON CEDEX 03

[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

« **Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?** » (extraits) - Les cahiers de l'Observatoire social territorial  
- 21 juillet 2019

(...) Enfin, les agents et usagers peuvent proposer des idées **sans commande politique** préalable bien définie, comme dans le cas de **Carte blanche**. La place des élus dans ces démarches est d'ailleurs une question essentielle, comme on le verra par la suite.

## **B. Des expériences le plus souvent positives, malgré quelques écueils**

L'ensemble des expériences analysées dans le cadre de cette étude fait état d'effets positifs sur les administrations, les agents et les usagers. Ces effets, principalement sur la motivation des agents et l'évolution des méthodes de travail, restent toutefois à confirmer dans la durée. En effet, les expériences sont récentes et ne permettent pas d'avoir du recul sur le long terme.

### **1. Des effets dans l'ensemble positifs à court terme**

#### **a. Un élément de motivation des agents**

Les différentes expériences étudiées partagent un même effet positif, celui de renforcer la motivation des agents. Elles favorisent une approche pratique du service public, ce qui **répond à la demande de sens des agents**, comme le souligne Jérôme GROLLEAU : « Les agents abordent la question du sens à partir de situations concrètes et vécues, et non par de grands principes abstraits. Leur engagement personnel trouve sa source dans des expériences-types qui les touchent, et sur lesquelles ils peuvent produire des effets. Les valeurs attachées à l'action montent clairement en puissance dans les modes de raisonnement des agents : réactivité, efficience, adaptabilité... De plus, ces valeurs permettent de répondre à un enjeu fondamental aux yeux des agents, volontaristes et non plus passifs : la reconquête de la reconnaissance publique<sup>24</sup>. » La capacité de ces expérimentations à redonner du sens à l'action est le plus fort élément de motivation pour les agents.

En plaçant l'agent au cœur de l'innovation, les Transfo constituent également un puissant levier de motivation. La Transfo a pour effet de pousser les agents à **sortir de leurs missions** principales afin d'interroger ensemble le service public, sans considération de métier ou de grade. Les processus d'idéation constituent le cœur des projets et développent les capacités d'innovation des agents au-delà du moment de la période de la Transfo, comme l'a souligné lors d'un entretien Nicolas TRILLAUD, responsable du service innovation dans les politiques publiques **le Lab** à la **région Occitanie**. L'expérimentation de la **Transfo** dure deux ans mais les ambassadeurs continuent de promouvoir les pratiques innovantes au-delà de cette durée. Selon Nadège GUIRAUD, directrice des programmes et des projets de la **27<sup>e</sup> Région**, le passage par une Transfo est d'ailleurs **souvent vecteur d'évolution professionnelle** pour les agents qui y participent.

<sup>24</sup> GROLLEAU Jérôme, *Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Cahier n° 20, Paris, Observatoire social territorial de la MNT, mai 2018

Dans le cas de **l'équipe juridique mobile à Grenoble**, c'est la direction de l'action territoriale, familière avec la conduite de projets participatifs, qui a porté la démarche de manière volontariste. L'encadrement supérieur de la ville et du CCAS se montrait plutôt réservé dans un premier temps. Le succès de la démarche et ses premiers résultats l'ont finalement convaincu, à tel point qu'il a choisi d'emprunter la voie du *design thinking* pour penser la Caravane des droits, une autre action du plan d'accès aux droits de la ville.

Cette approche d'une administration de service, fondée sur les usages et les usagers, a par ailleurs un effet sur la posture des agents. La relation d'agent à usagers n'est plus descendante, et celle entre les managers et les agents est elle aussi amenée à évoluer. Dans la mise en œuvre du **parc naturel urbain de Strasbourg**, la responsable de projet explique l'impact qu'un tel projet de co-construction citoyenne a eu sur sa posture. « Cela a transformé ma manière d'œuvrer pour la ville et ses habitants. Avant je me situais comme sachante, aujourd'hui je me considère plus comme facilitatrice de projet, à l'écoute des acteurs, éveilleuse de territoire », a indiqué Béatrice PIPART lors d'un entretien.

Néanmoins, les agents non intégrés à ces expérimentations peuvent se sentir mis en concurrence. Ce fut le cas dans Carte blanche pour des secrétaires de mairie qui ont estimé leur rôle remis en question.

## **b. Une occasion de repenser les méthodes de travail**

L'approche centrée sur les usages et les usagers induit très souvent de repenser les méthodes de travail, en y favorisant notamment la transversalité et l'évaluation. Certaines expérimentations, comme **Carte blanche** ou **la Transfo**, ont été construites dans le but de faire évoluer les administrations, afin d'y renforcer la transversalité et le travail collaboratif.

Le projet de Carte blanche a par exemple expérimenté une forme très avancée de polyvalence des agents avec la notion d'agent polyvalent. Il s'agit d'un agent de service public en position de contact direct avec l'utilisateur. Sa mission est d'informer, d'accompagner aux démarches, de résoudre les difficultés administratives, d'orienter et suivre les dossiers des usagers de manière transversale, quel que soit le service public dont dépend leur demande : CPAM, CAF, mairies, CCAS, intercommunalités, préfectures, sous-préfectures. Cette démarche a par ailleurs demandé aux services publics de repenser la nature de leurs fonctions d'accueil.

La démarche centrée sur les usagers a pu également avoir **un effet fort sur l'évaluation des politiques publiques**. C'est le cas avec la mise en place du **baromètre de satisfaction** par la **communauté d'agglomération du Pays Voironnais**. Tous les services ont été équipés de ce baromètre, ce qui a permis de mesurer la qualité perçue des services publics par les usagers et de l'améliorer. Il s'est avéré être un bon outil de communication mais aussi un outil managérial.

Il permet de comprendre les différences de perception de la qualité d'un questionnaire technique et un usager, et **d'orienter la recherche de qualité vers les attentes des usagers.**

L'exemple le plus parlant pour Pascal FORTOUL, DGS de l'EPCI, se retrouve dans la qualité de l'eau. Pour les services techniques, une eau de bonne qualité est une eau ayant une analyse bactériologique parfaite, tandis que pour l'utilisateur c'est une eau qui a bon goût. Or, pour avoir une analyse bactériologique parfaite, l'eau est traitée au chlore qui n'a pas bon goût. Confronter les écarts de perception permet d'adapter le service rendu.

Ces impacts sur les organisations dépendent de la finalité des expérimentations et également de l'engagement des élus dans ces projets. Le **baromètre de satisfaction** a été intégré depuis dix ans par l'administration comme un outil technique, de management et de communication, mais les élus ne se le sont pas approprié. Pour Pascal FORTOUL, cela s'explique par le fait que ce dispositif questionne le rôle de l'élu dans sa fonction de remontée des attentes des administrés.

À l'inverse, **l'investissement des élus est un facteur important de réussite des projets.** Le projet **d'équipe juridique mobile à Grenoble** n'a pu voir le jour que grâce à l'implication forte du maire dans ce projet. Le **parc naturel urbain de Strasbourg** a perduré grâce à la capacité des élus en charge de l'environnement à faire évoluer les élus de quartier. « C'est un nouveau mode de faire, qui n'exclut pas l'élu mais qui nécessite que celui-ci fasse preuve de lâcher prise », précise Christel KOHLER, adjointe au maire de Strasbourg, en charge de la ville en nature et ville nourricière.

*In fine*, les démarches participatives peuvent modifier l'image que se font les élus du rôle qu'ils doivent jouer auprès de la population. Elles sont susceptibles de renforcer leur rôle stratégique et visionnaire, et d'atténuer leur rôle d'écoute et d'interprétation des besoins des habitants. Le débat entre élus autour de ces questions semble nécessaire.

### **c. Un bilan nuancé sur les résultats obtenus**

Les démarches étudiées ont à chaque fois permis d'atteindre des résultats soit inattendus, soit qui semblaient inatteignables. En intégrant les techniques du design et de l'innovation, en questionnant les usages et en donnant un nouveau rôle à l'agent, elles permettent de **faire émerger des idées qui n'auraient pas émergé autrement.** Ces idées sont souvent sources d'améliorations peu coûteuses et faciles à mettre en œuvre. C'était le cas de la **Transfo à Mulhouse**, qui a travaillé sur la façon de limiter le nombre de mégots jetés dans la rue, en utilisant les techniques du *nudge* (incitation douce en français) pour inciter les fumeurs à jeter leurs mégots dans des collecteurs spéciaux...

Les démarches co-construites avec les usagers disposent d'une **légitimité renforcée**. Elles sont mieux acceptées que des décisions prises dans une simple concertation. Mais ces démarches requièrent une implication plus forte de l'administration et prennent plus de temps. Une lenteur qui doit être assumée par les élus. « Cela demande de l'énergie, beaucoup plus que demander de temps en temps l'avis du conseil de quartier. Mais on s'assure de l'acceptabilité du territoire », résume Christel KOHLER.

Si les responsables interrogés retirent un bilan globalement positif, plusieurs se sont montrés dubitatifs quant à la possibilité d'étendre le périmètre des expérimentations ou de globaliser ces démarches à l'échelle de leur administration. Et ce notamment parce que ces démarches impliquent fortement les citoyens.

Ce phénomène a été mis en évidence par deux chercheurs, Donald NORMAN et Roberto VERGANTI. Ils se sont intéressés « au lien entre radicalité de l'innovation et implication de l'utilisateur et défendent l'idée que les démarches collaboratives mettant l'utilisateur et ses attentes au centre de la réflexion ne peuvent donner lieu qu'à des innovations incrémentales, c'est-à-dire des modifications/améliorations continues des pratiques existantes, avec des résultats facilement appropriables. En revanche elles ne produisent pas d'innovations radicales qui constituent une rupture avec les pratiques habituelles. Cette deuxième catégorie, qualifiée de "meaning-driven innovation" demande une compréhension et une analyse fine de dynamiques socioculturelles beaucoup plus larges, susceptibles de produire des sens et des langages nouveaux, et ne procède pas directement de la consultation des usagers. »<sup>25</sup>

Si les effets positifs des expérimentations étudiées sont indiscutables, leur portée est à nuancer car ils sont liés au contexte politique et limités à un cadre de mise en œuvre restreint. Par ailleurs, ces expérimentations peuvent être source de désillusion si elles ne sont pas défendues à la fois politiquement et administrativement.

## 2. Des risques de désillusions

### a. Fédérer au-delà des porteurs de projet

Une condition de la réussite d'une expérimentation est l'implication du ou des porteurs de projet. À **Grenoble**, le projet **d'équipe juridique mobile** doit son succès à la forte mobilisation du maire. À **Strasbourg**, le **parc naturel urbain** repose en grande partie sur le travail de la responsable de projet, qui va bien au-delà du périmètre de son poste. Ces forces motrices sont salutaires, mais cela pose la question des **modalités de pérennisation** si les personnes les plus

---

<sup>25</sup> ÖZDIRLIK Burcu, PALLEZ Frédérique, « Au nom de l'utilisateur : co-concevoir la relation au public dans une mairie », *Sciences du Design*, 2017, p. 69-84

impliquées quittent le dispositif. À **Mulhouse**, la **Transfo** a été lancée par le maire, Jean ROTTNER, qui a ensuite démissionné pour devenir président de la région Grand Est. Le projet a été ralenti pendant plusieurs mois et le processus créatif fragilisé, dans une administration qui a pourtant une culture de l'innovation.

Par ailleurs, ces démarches peuvent **déstabiliser une organisation** si le portage est défaillant. Si la grande majorité des Transfo initiées dans les régions et les agglomérations ont produit des effets positifs, au moins à court terme, cette expérimentation a connu un échec dans sa mise en œuvre dans la région Bourgogne-Franche-Comté. La démarche initiée par l'administration n'a jamais réussi à fédérer le portage politique nécessaire, ce qui a déstabilisé l'administration au-delà des simples porteurs de projet. L'effet est négatif pour les agents qui s'étaient fortement impliqués et pour l'administration qui devient plus réticente à se lancer dans de nouvelles expérimentations.

Il existe par ailleurs un effet déstabilisateur possible, **même dans le cas d'un projet fortement porté**. À la **métropole de Lyon**, la directrice de la prospective et du dialogue public, Caroline RICHEMONT, souligne les difficultés inhérentes à un changement organisationnel d'envergure. Ce fut le cas concernant le projet expérimental **Gare Remix** mené par la **métropole de Lyon** en 2015. « Nous avons réuni expertise d'usage et expertise technique, tout le monde était au même niveau, c'est un changement de culture. Une co-construction [...] est très déstabilisante pour les agents. Ils ne sont pas formés à cette méthode et sont en totale contradiction avec tout ce qui fait leur quotidien : respect de la hiérarchie, devoir de réserve, sacro-sainte parole des élus...<sup>26</sup> »

## **b. Des coûts humains et financiers non négligeables**

Avant même de considérer l'importance d'un portage politique et administratif fort, les coûts d'une expérimentation peuvent constituer un frein à ce genre d'initiative. Lors des ateliers participatifs réalisés par la MNT à l'occasion des ETS de décembre 2018 sur le thème « manager l'expérience usager », les participants ont mis en avant ces coûts pour expliquer la difficulté à mener ces projets, notamment dans les collectivités de petite et moyenne taille.

Ces coûts sont à la fois financiers et humains. Le programme de la **Transfo** coûte 165 000 euros pour une commune, sachant que le coût réel est plus important pour la **27<sup>e</sup> Région**, celle-ci bénéficiant du financement de la fondation Bloomberg pour la mise en œuvre des Transfo dans les villes. Le **baromètre de satisfaction** a coûté 5 000 à 7 000 euros pour la construction du baromètre de chaque service de la communauté d'agglomération du **Pays Voironnais**, puis 3 000 à 4 000 euros pour l'enquête auprès de la population réalisée pour chaque service tous les ans ou tous les deux ans.

<sup>26</sup> GERBEAU Delphine, MENGUY Brigitte, « Faire du design de service public, oui, mais comment ? », *La Gazette des communes*, 25 juillet 2017



Le coût humain est un autre facteur déterminant. **La Transfo** mobilise une vingtaine d'agents trois jours par mois pendant 16 mois, ce qui a un impact sur leurs services. Les ambassadeurs font souvent état des tensions que leur participation a pu générer au sein de leur équipe ou avec leur manager. Mettre en place une Transfo requiert donc de **dégager du temps-homme et d'impliquer les équipes** au-delà des seuls ambassadeurs. Dans le cas de **l'équipe juridique mobile de Grenoble**, ce dispositif a nécessité un recrutement spécifique (travailleuse paire, voir en annexe, p. 54) et donc de sortir des processus des ressources humaines classiques. Pour la mise en œuvre du parc naturel urbain, le projet a nécessité d'allonger fortement le processus d'élaboration et d'impliquer davantage d'agents, ce qui est coûteux en temps et en personnes.

### c. Une faible diffusion de ces démarches

Une fois mises en place, la principale difficulté des expérimentations est d'arriver à les faire infuser au sein de l'administration. Le risque est de créer de simples « **îlots participatifs** » dans les collectivités territoriales. L'objectif final de la Transfo est de créer un laboratoire d'innovation au sein des collectivités. Dans les faits, **moins de la moitié** des Transfo ont abouti à l'instauration d'un laboratoire pérenne. Les raisons sont parfois **conjoncturelles**, notamment du fait de la fusion de certaines régions. **Le laboratoire** de la **région Champagne-Ardenne** n'a pas été institutionnalisé par la région Grand Est, tandis que celui de Languedoc-Roussillon a été renforcé en Occitanie. Mais la création d'un laboratoire requiert également que la collectivité en perçoive l'intérêt et celui de recruter des designers.

Par ailleurs, comme l'évaluation, l'innovation est souvent portée par un service particulier, et se retrouve isolée dans l'organisation. C'est l'un des écueils soulevés à Grenoble.

Quand ces expérimentations n'arrivent pas à se diffuser au sein de l'organisation, le risque est alors d'aboutir à **la déception des équipes impliquées** et de l'administration dans son ensemble. Les processus d'innovation sont alors perçus comme un élément de communication plus qu'un facteur d'amélioration du service public ou de renforcement du sens de l'action des agents.

Les expérimentations visant à repenser les politiques publiques en partant des usagers et des usages ont un effet globalement positif à court terme sur les administrations qui les mettent en œuvre, car elles apportent du sens à l'action des agents et sont vecteurs de mobilisation. La pérennisation de ces effets positifs nécessite toutefois un portage politique et administratif fort. Ceci implique de considérer tous les coûts induits par ces projets et d'envisager une évolution du rôle de chacun (usagers-agents-direction-élus) dans la mise en œuvre des politiques publiques.

(...)

# SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

*Guide des bonnes pratiques à l'attention des décideurs territoriaux*

## **Intégrer le changement aux projets politique et administratif**

- Inscrire dans le projet d'administration les modalités de la prise en compte de l'expérience usagers et de la circulation des informations entre usagers, agents de terrain, managers et élus,
- Susciter un débat politique sur ces questions, à travers par exemple un séminaire des élus.

## **Adapter la politique RH pour créer une culture commune**

- Dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, donner une nouvelle impulsion aux métiers en évolution (agents d'accueil, agents d'entretien...) en renforçant la relation au public (avec la médiation) et la fonction de relais de la parole usagers auprès des décideurs,
- Permettre aux agents de terrain, grâce à des formations et en renforçant l'expertise de premier niveau, d'être forces de propositions et capables de répondre aux attentes des usagers, au lieu de simplement réorienter la question vers le service compétent,
- Permettre au responsable d'être à la fois manager d'équipe, accompagnateur de ses équipes et leader, en acceptant plus d'autonomie des agents,
- Formaliser le processus et les fonctions de management de l'expérience usager dans les fiches de postes et les lettres de mission, tant pour les agents de terrain que pour les managers et la direction générale,
- Associer les organisations syndicales aux démarches participatives,
- Expérimenter le recrutement de travailleurs pairs, ayant vécu le parcours de l'utilisateur, afin de mieux répondre aux besoins du public,
- Expérimenter la co-formation usagers-agents-décideurs sur le modèle d'ATD Quart Monde, pour reconnaître les compétences mutuelles, acquérir un vocabulaire et des méthodes en commun.

## **Favoriser les échanges, la créativité et la transversalité dans la collectivité**

- Favoriser la transversalité dans l'organisation, réduire les « clapets » hiérarchiques dans la circulation de l'information,
- Créer des espaces de dialogue et de co-construction des politiques publiques avec les agents (design thinking, living lab, etc.),
- Pour devenir une administration agile, prévoir des temps sanctuarisés de créativité, dans des lieux tiers,
- Décloisonner les directions et fédérer tous les acteurs, privés et publics autour d'un même projet, pour que l'administration devienne un lieu d'ouverture et d'émancipation qui favorise l'innovation sociale et permette l'inclusion des personnes.

## **Décloisonner les organisations, pour optimiser les moyens et offrir un visage unifié du service public aux usagers**

- Expérimenter le rapprochement des administrations pour que l'agent soit agent du service public en général, sans distinction d'administration d'appartenance,
- Développer des démarches de partage de ressources entre opérateurs, comme des laboratoires d'innovation, par le biais d'une approche territoriale,

## **Donner l'exemple et multiplier les occasions d'innover**

- Évaluer en continu les démarches participatives mises en place, pour les améliorer et écarter ce qui ne marche pas,
- Expérimenter des expériences collaboratives flash, pour que chacun puisse utiliser les outils de la co-construction au quotidien, même sur des projets simples et de court terme,
- Éviter que l'administration fonctionne à deux vitesses : d'un côté la recherche et innovation, de l'autre la gestion des dossiers du quotidien,
- Mobiliser la communication interne et la communication externe pour transmettre un discours adapté et partager les démarches concrétisées par l'administration.

(...)

« Le numérique va-t-il hacker la démocratie locale ? Guide des outils numériques pour la participation citoyenne dans les collectivités locales » (extraits) -

Banque des territoires - mai 2018

(...) **À l'heure du numérique et des démarches collaboratives, la question de la participation citoyenne est repensée. Les dispositifs de participation citoyenne traditionnels sont augmentés et de nouvelles fonctionnalités permettent d'inclure un plus grand nombre de citoyens.**

## Que recouvre la participation citoyenne ?

La participation citoyenne recouvre une pluralité d'outils : de simples démarches d'information (communication purement descendante), aux démarches de consultation, démarches de concertation et jusqu'aux démarches de co-production des projets avec les habitants.

Mettre en place des démarches de participation citoyenne répond à plusieurs objectifs :

- établir une relation de proximité avec ses habitants,
- améliorer la participation de certains groupes d'habitants,
- améliorer le cadre de vie des habitants,
- favoriser l'hybridation des expertises,
- répondre à des obligations réglementaires,
- répondre à une demande des habitants,
- favoriser le « vivre-ensemble » et renforcer la cohésion sociale.

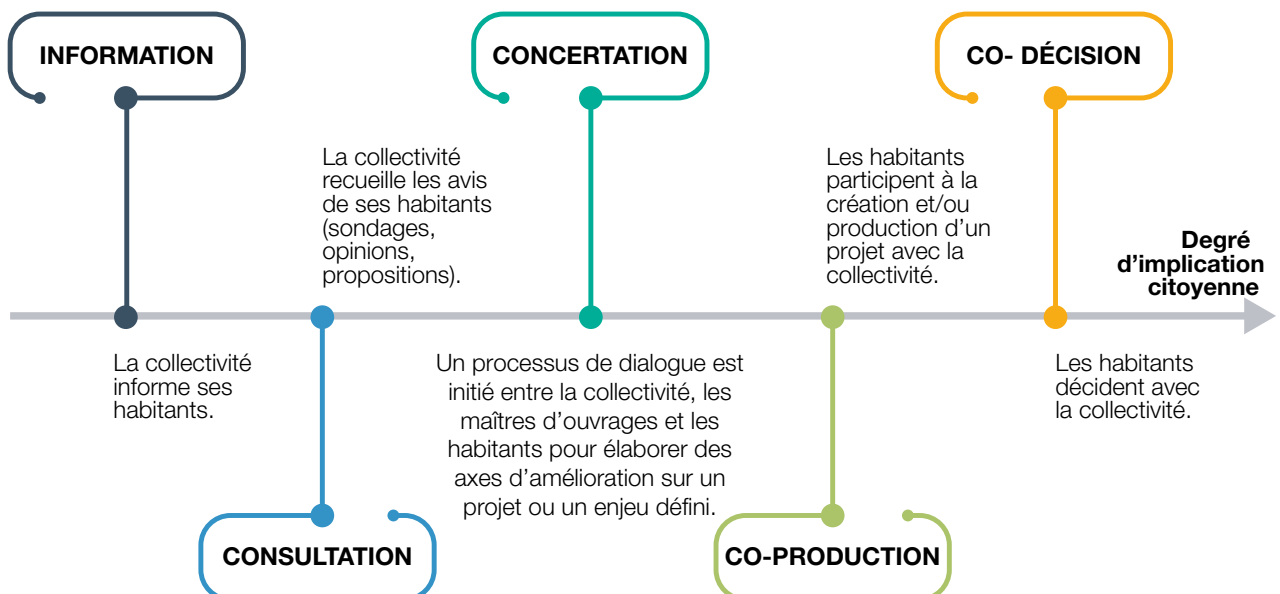
Les instances traditionnelles de participation citoyenne, tels que les conseils de quartiers, cherchent aujourd'hui à favoriser l'inclusion d'un plus grand nombre de citoyens, la participation citoyenne souffrant de deux biais :

- elle apparaît réservée à des « citoyens experts »,
- les citoyens n'ont pas suffisamment de retours concrets et visibles de leurs contributions.

Des formats plus innovants ont été imaginés pour favoriser l'inclusion de publics plus larges et plus variés tels que :

- les chantiers participatifs qui permettent le test des usages et des espaces,
- les ateliers de co-création souvent destinés à un public précis : enfants, adultes ou retraités,
- les balades urbaines et la conception de cartes mentales,
- les conférences-débats, etc.

## Les cinq fonctionnalités des outils de participation citoyenne



Source : La participation citoyenne : Réussir la planification et l'aménagement durables, ADEME, décembre 2016.

# En quoi le numérique vient-il redynamiser la participation citoyenne ?

Les outils numériques de participation citoyenne, appelés également Civic Tech, désignent l'ensemble des applications et plateformes qui permettent de recourir à « l'intelligence collective » et de renforcer le lien démocratique entre les citoyens, les collectivités et l'État. Ceux-ci se donnent pour objectif de renforcer la transparence de l'action publique, favoriser la participation citoyenne et notamment la co-construction des politiques publiques.

À plusieurs égards, le numérique renforce les dispositifs de participation citoyenne :

**Pour la collectivité**, les outils numériques permettent de :

- **partager les savoirs** : les habitants peuvent exprimer leurs opinions et partager leurs expertises d'usages,
- **améliorer la communication entre les élus et les habitants**,
- **améliorer la communication entre les services et les habitants**,
- **améliorer la communication transversale entre les services** et entre les différents échelons territoriaux,
- instaurer de **nouvelles méthodes de travail et optimiser certains processus de décision**.

**Pour les habitants**, le numérique est source :

- **de compréhension de la démarche de participation** : les habitants peuvent disposer à tous moments d'une vision globale des débats,
- **de vision globale des acteurs et des enjeux** : il est possible de réunir les propositions de différentes instances citoyennes (conseils des jeunes, conseils de quartier, etc.) sur une même plateforme,
- **d'accessibilité** : les habitants ne pouvant pas se déplacer ont la possibilité de voter ou de participer en ligne à l'heure choisie depuis n'importe quel lieu,
- **d'inclusion** : la participation est élargie voire renforcée dans le cas de mise en place de dispositifs de médiation numérique,
- **de cohésion sociale et d'échange entre les habitants** : notamment à travers les démarches de concertation, de budget participatif et de financement participatif.

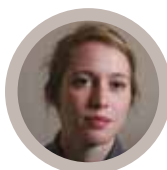
De même, le numérique peut encourager de nouveaux habitants à participer aux réunions publiques : elles deviennent plus visibles et transparentes et s'articulent avec des outils pris en main par d'autres habitants et notamment les plus jeunes.

## Redynamiser les conseils de quartier à l'aide des outils numériques

Depuis 2002, les conseils de quartier sont obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants. **Instances clefs de la participation citoyenne**, les conseils de quartier sont, pour certains d'entre eux, à la recherche d'un nouveau souffle.

**Les outils numériques de démocratie locale permettent de revaloriser les conseils de quartier en en faisant de véritables relais de participation citoyenne sur le terrain pour :**

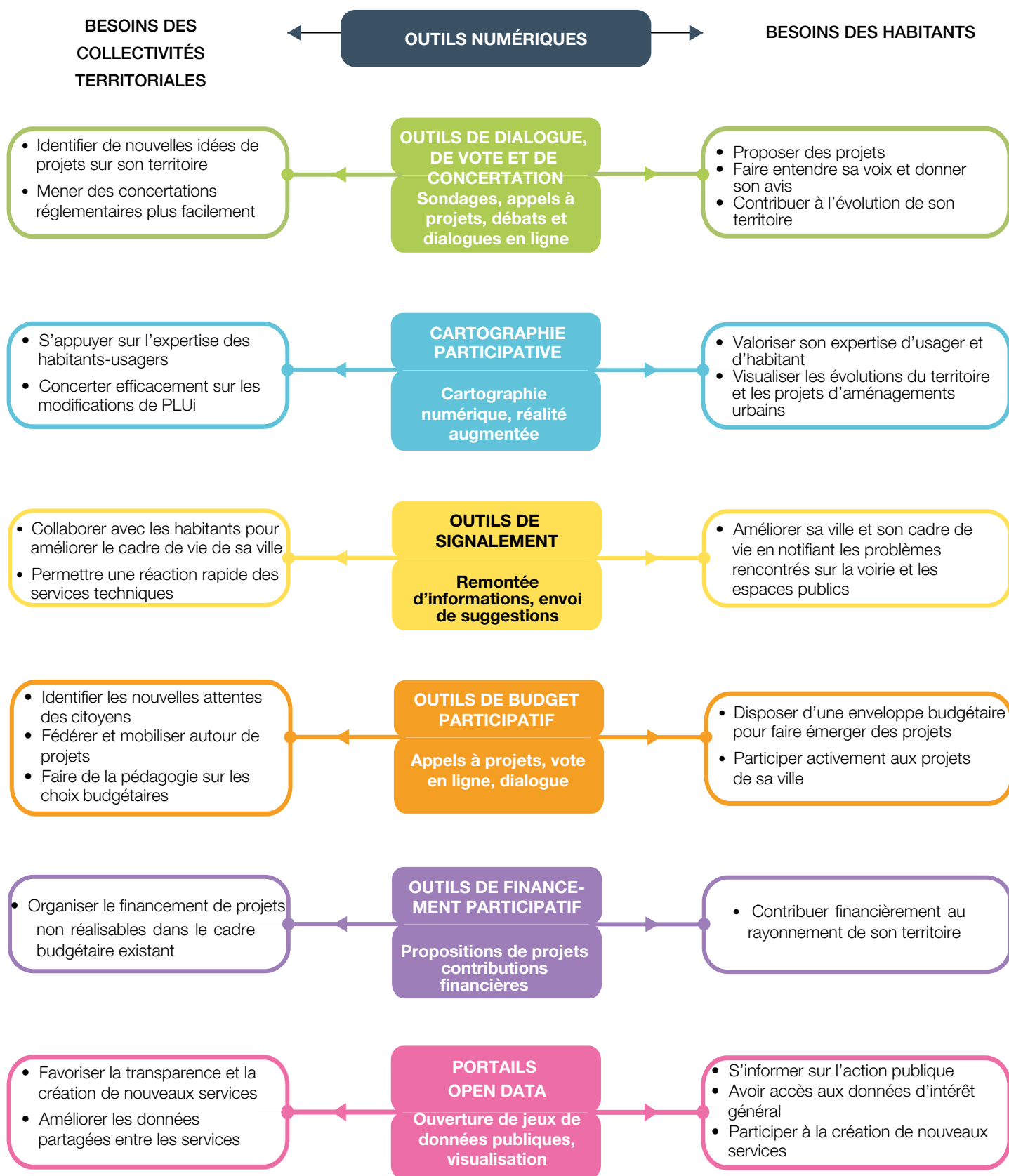
- proposer des cafés budgets pour relayer les budgets participatifs numériques,
- proposer des relais de communication sur les concertations et consultations en ligne,
- mettre en place une campagne de communication pour les projets de financement participatif centrés sur un quartier.



*« La véritable force du numérique réside dans la transparence : les propos des démarches sont traçables et les habitants peuvent avoir accès à l'ensemble des informations »*

**Tatiana de Feraudy**  
**Chercheuse et spécialiste**  
**des Civic Tech au sein du**  
**think-tank Décider Ensemble**

# Des fonctionnalités nouvelles et augmentées



(...)

## JE SOUHAITE CONSULTER LES CITOYENS SUR UN PROJET

### Qu'est-ce qu'une consultation numérique ?

Consulter revient à demander l'avis des habitants sur un sujet afin de déterminer leurs besoins, leurs attentes, leurs opinions et d'avoir accès à leurs suggestions et propositions. Il existe plusieurs modalités de consultation :

- **l'appel à contribution** : les habitants font des propositions à travers un outil de « boîte à idées » ou « d'appel à projets » et la collectivité peut y répondre,
- **le sondage** : les collectivités demandent aux habitants de donner leur avis sur des projets déjà menés ou à venir.

### ZOOM

#### Les collectivités qui développent leurs propres outils numériques

Afin de pouvoir piloter en interne et adapter leurs démarches à leurs spécificités territoriales, certaines collectivités territoriales font le choix de créer leurs propres plateformes. Celles-ci font appel à des prestataires de type agences web ou de communication pour développer l'outil et en assurer la maintenance.

À l'inverse des offres de services proposées en mode SaaS (Software as a Service), le développement et la maintenance de l'outil représentent des coûts portés par la collectivité.

### Pourquoi mettre en place une consultation numérique ?

#### + pour les habitants

- Exprimer leurs besoins
- Mettre à profit leurs expériences en proposant des idées innovantes
- Communiquer directement et plus simplement avec leurs représentants et être informés des décisions prises par la collectivité

#### + pour la collectivité

- Sonder les besoins de ses habitants afin d'adapter les projets futurs
- Informer et fédérer autour de nouveaux projets/nouvelles politiques
- Bénéficier de l'expertise des habitants et de leurs idées innovantes
- Communiquer directement avec les habitants



## » Où en sont les territoires ?

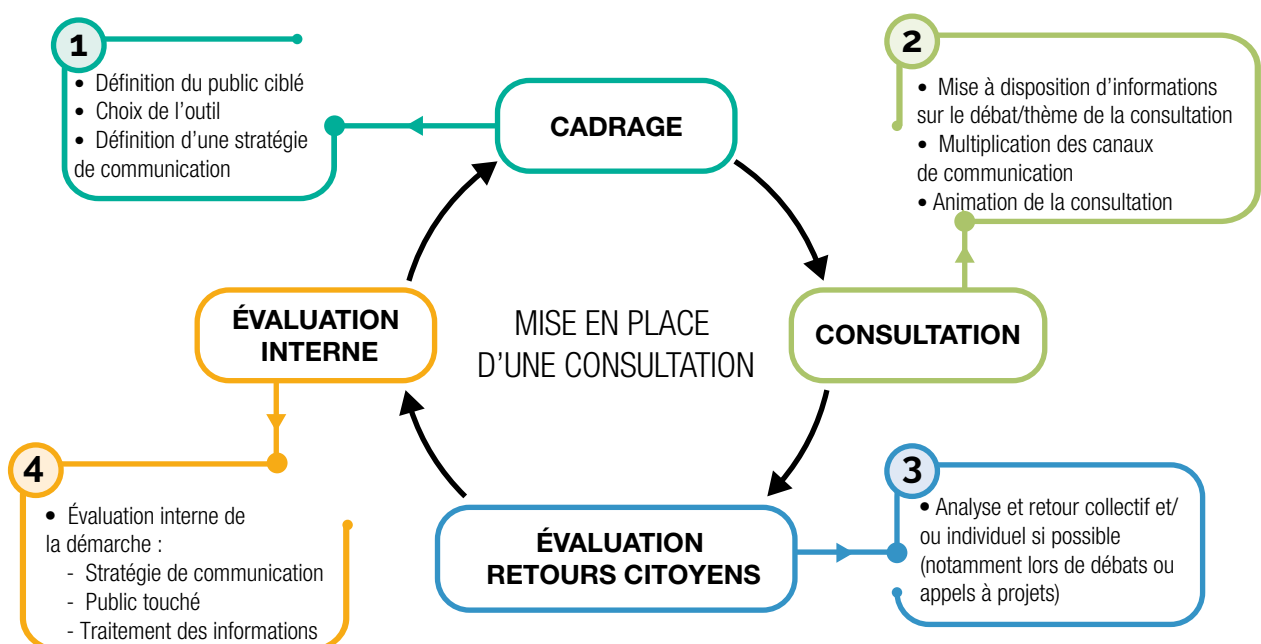
Les collectivités territoriales sont nombreuses à mettre en place des consultations, que cela soit par l'intermédiaire de sondages ou de débats, dans des secteurs très variés.

**1. Les consultations réalisées en amont d'un projet** prennent souvent la forme de sondages ou questionnaires afin de recevoir l'avis des citoyens et comprendre les positions de chacun. **Ainsi le département de l'Hérault a mis en place un questionnaire en ligne afin de recueillir les avis des habitants avant l'élaboration du Plan Vélo départemental en 2018.**

**2. Les consultations réalisées au cours de la réalisation d'un projet** se traduisent généralement par l'appel à contribution : la collectivité souhaitant connaître les idées des habitants sur le projet. L'objectif est d'informer et fédérer autour d'un projet. Elles permettent à la collectivité de réajuster et d'enrichir le projet initial.

**3. Les consultations réalisées en aval d'un projet** permettent l'évaluation et la planification de projets futurs.

## » Étapes clés de mise en œuvre d'une consultation numérique





## JE SOUHAITE CONSULTER LES CITOYENS SUR UN PROJET

### Facteurs clés de réussite

#### Favoriser la participation

- ✔ Structurer une stratégie et un plan de communication visible et efficace
- ✔ S'appuyer sur les relais territoriaux (associations, conseils de quartier, etc.), afin de transmettre les informations relatives à la compréhension du thème de la consultation
- ✔ Tester les sujets et la formulation de la consultation auprès d'un groupe restreint en amont

#### Favoriser l'inclusion

- ✔ Mettre en place des dispositifs de médiation numérique (cf. partie 3) afin de favoriser la participation des publics éloignés

#### Construire une logique de participation pérenne

- ✔ S'assurer que tous les citoyens ont un retour suite à leur contribution (individuel lors de débats ou propositions et collectif lors d'un sondage)



#### Conseil d'expert

« Les dispositifs de traduction des contributions citoyennes doivent être les plus transparents et lisibles possible.

Les moyens consacrés au traitement de ces informations doivent être conséquents, quel que soit le nombre de contributions. »

**Conseil de... Loïc Blondiaux**  
Professeur et chercheur spécialiste de la démocratie participative (Université Paris I - Panthéon-Sorbonne).



La consultation nécessite d'expliquer clairement ses enjeux en amont. Les citoyens doivent être en mesure de comprendre le degré d'intégration de leurs propositions, dans quel cadre et selon quel calendrier.





## Focus collectivité : le Grand Débat « Nantes, La Loire et Nous »

D'octobre 2014 à mai 2015, la métropole de Nantes a organisé le **Grand Débat « Nantes, la Loire et Nous »**, une démarche de participation citoyenne globale mêlant participation présentielle et numérique. Le Grand Débat portait sur quatre thèmes autour du fleuve : les pratiques et usages, l'espace économique et écologique, la mobilité et l'attractivité.

- La démarche s'est déroulée sous l'autorité et la responsabilité d'une commission indépendante composée de huit membres mandatés à cet effet.
- Les modalités participatives ont été nombreuses et diversifiées :
  - acteurs : contribution collective sous forme de cahiers d'acteurs et à l'appui de séminaires
  - experts : auditions filmées
  - citoyens : contributions individuelles, comité citoyen et initiatives.
- La collectivité a eu recours à la méthode **World Wide Views** : consultation multi-sites organisée au sein d'une journée afin de diversifier les formats et de **favoriser la participation des citoyens non spécialistes et non engagés sur les thèmes du débat.**
- Un site internet a été créé pour mettre à disposition les connaissances disponibles et publier les contributions au fur et à mesure du débat.

Au total, **40 865 participants numériques** ont été recensés via le site internet et **3 200 participants en présentiel**.

Suite au Grand Débat, les élus de la Métropole ont pris, le 15 décembre 2015, trente engagements pour l'avenir qui constituent une feuille de route à l'échelle des 24 communes.



### Témoignage de la collectivité

*« Les outils numériques permettent une traçabilité des échanges essentielle notamment lors de la phase de traitement des réponses. Cette traçabilité est un gage de sincérité de la démarche et facilite le retour aux citoyens. »*

**Cheffe de projet numérique et innovation - Nantes Métropole**



### Pour aller plus loin...

- [Innover et gouverner dans la ville numérique réelle](#), Iddri, FING, avril 2018

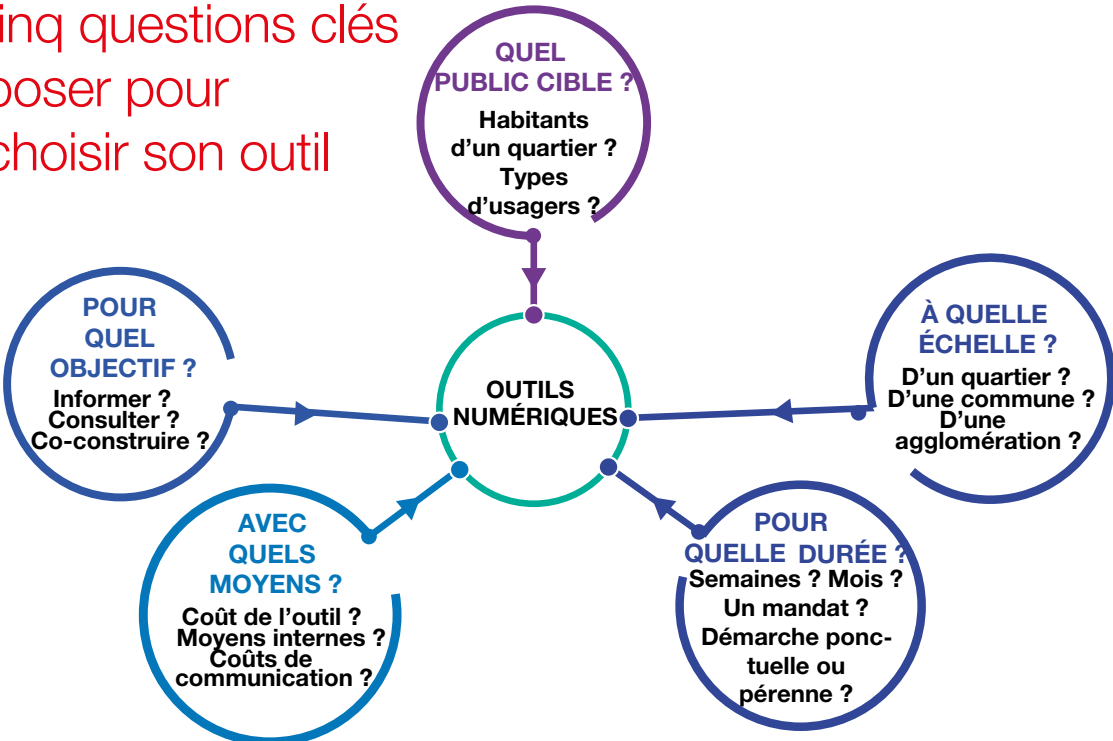
(...)

# Comment bien choisir son outil numérique ?

En 2018, plus de 74 outils numériques de participation citoyenne à destination des territoires ont été recensés.

Si ce foisonnement d'initiatives et de dispositifs révèle une véritable dynamique, il ne reste pas moins difficile pour les décideurs publics de choisir les outils les plus adaptés à leurs besoins.

Les cinq questions clés à se poser pour bien choisir son outil



« Sur quels critères fonder son choix ? »

Il convient de privilégier les plateformes numériques qui permettent de :

- 1. Protéger les données personnelles**
  - La plateforme doit être en conformité avec les obligations CNIL.
  - La plateforme doit être conforme au Règlement Général sur la Protection des Données (anonymisation des données, droit à l'oubli, portabilité des données, etc.).
  - La collectivité doit pouvoir connaître et suivre l'usage que le prestataire fera des données personnelles gérées par la plateforme.

**2. Mettre en place une plateforme loyale et sincère**

- Les règles de fonctionnement de la plateforme sont connues de manière transparente par les utilisateurs ainsi que les éventuels biais existants dans le traitement des contributions.

**3. Appliquer le principe de réversibilité**

- La collectivité peut récupérer les données collectées par la plateforme dans un format accessible et les utiliser elle-même ou via un autre outil.

## L'utilisation des réseaux sociaux

Les collectivités ont souvent recours aux réseaux sociaux (Twitter, Facebook et Instagram) afin d'informer ou de consulter leur population. Certaines d'entre elles ont recruté un *community manager* afin d'alimenter ces pages. Ces outils sont gratuits, pratiques et faciles d'utilisation, mais ils ne permettent pas d'instaurer des démarches de

participation citoyenne poussées. Ils ne proposent que très peu de fonctionnalités.

Il importe également d'être vigilants quant aux garanties qu'ils apportent concernant l'utilisation éthique des données personnelles.

## Des réponses à vos questions

### 1. « Comment inclure tous les publics dans ma concertation ? »

Les outils numériques de participation citoyenne favorisent l'inclusion de certains publics mais peuvent en exclure d'autres. Éviter de reproduire la fracture numérique est un enjeu clef pour assurer le succès des démarches de participation citoyenne.



« La création de comités d'usagers de la participation citoyenne regroupant acteurs traditionnels du champ social (AMAP, associations culturelles et sociales, etc.) et acteurs du numérique permettrait une hybridation des savoirs essentielle afin d'assurer une médiation numérique solide et une participation citoyenne ancrée dans les enjeux du territoire ».

**Conseil de... Clément Mabi**  
Maître de conférence à l'université de Technologie de Compiègne.

## Comment répondre au problème de la fracture numérique ?

1

### Allier démarches en présentiel et numérique

- Les démarches en présentiel sont essentielles car elles permettent une meilleure compréhension des usages et outils numériques.
- Exemples : les ateliers citoyens, les journées d'initiation au numérique au sein de tiers-lieux, les kits de communication et d'informations présentés au sein des conseils de quartiers, les caravanes des projets.

2

### S'appuyer sur des dispositifs de médiation numérique

- Proposer du coaching et/ou des kits de communication, notamment pour les porteurs de projets dans le cadre de budgets participatifs
- Organiser des événements citoyen dédiés (kermesse citoyenne, tournées citoyennes, etc)

3

### Diversifier les formats de participation

- Utiliser des formats plus simples comme des questionnaires à choix multiples
- Éviter les modalités d'inscription ou d'enregistrement longues (notamment pour les processus de vote)

4

### S'appuyer sur des intermédiaires

- Utiliser des relais comme :
  - des tiers-lieux pouvant former les publics éloignés
  - des associations spécialisées dans la médiation numérique
  - des instances citoyennes (conseils de développement ou conseils de quartier)
  - des professionnels de la concertation

## 2. « Comment s'assurer d'un niveau de participation suffisant ? »

Nombreux sont les décideurs publics à espérer un niveau de participation élevé lors de la mise en place d'un outil numérique de participation citoyenne. Pour y parvenir, il importe de mettre en place une campagne de communication ambitieuse et multicanale, qui touche l'ensemble de la population.

Le budget consacré à la communication n'est donc pas neutre et dépasse parfois le coût de l'outil numérique lui-même.

Si le taux de participation est un indicateur nécessaire, il est toutefois insuffisant pour mesurer le succès de la démarche :

- des taux de participation de l'ordre de 10 % sont déjà satisfaisants,
- les citoyens ne peuvent s'intéresser à tous les sujets proposés par la collectivité. De ce fait, ils privilégieront les thématiques qui les concernent directement tels que les sujets de proximité ou liés à la petite enfance, etc.,
- c'est la qualité des contributions qui fait le succès d'une démarche et permet de véritables avancées.

## 3. « Quel est le coût moyen d'un outil numérique de participation citoyenne ? »

La question des coûts des outils numériques de participation citoyenne est un enjeu clef pour de nombreuses collectivités. Il englobe :

- le coût de l'outil numérique à proprement parler,
- les moyens humains internes (temps agents),
- le coût dédié à la communication

Le coût des outils actuellement sur le marché reste modéré. Le modèle le plus répandu est le mode SaaS (*Software as a Service* – logiciel en tant que service) qui permet aux collectivités de s'abonner pendant plusieurs mois ou années à des services opérés et développés à distance.

Les coûts moyens vont de quelques milliers d'euros à plusieurs dizaines de milliers d'euros. Les prix varient généralement en fonction du nombre d'habitants de la collectivité mais aussi en fonction des services complémentaires proposés par le prestataire : demandes spécifiques de la collectivité pour personnaliser et adapter la plateforme avant son lancement, formation en interne, prestation de conseils et d'accompagnement et richesse de l'offre de services.

À titre indicatif, pour les villes de taille moyenne (environ 40 000 habitants) :

- l'abonnement à un outil de signalement coûte entre 7 000 et 15 000 euros par an,
- le prix d'un outil de cartographie participative s'inscrit entre 15 000 et 25 000 euros par démarche de participation citoyenne,
- la mise en place d'un portail open data avec des jeux de données simples démarre à 7 000 euros par an.

Le budget communication et les moyens humains ne doivent pas être négligés. Pour assurer le succès de tels dispositifs, il est généralement essentiel qu'un agent soit en charge de l'animation et du pilotage de l'outil quasiment à temps plein pendant la période de consultation (à 50 % en phase de cadrage ou d'évaluation).

(...)