



ÉVALUER LES DÉMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE

RETOUR SUR L'ENQUÊTE MENÉE PAR DÉCIDER ENSEMBLE ET D21

Les démarches de participation citoyenne s'imposent de plus en plus comme une étape incontournable de l'élaboration des politiques publiques. À travers ses travaux et ses rencontres, Décider ensemble a cependant constaté que si les démarches se multiplient, elles sont rarement évaluées. **La question de l'évaluation est pourtant primordiale.** Elle permet :

- D'avoir un œil critique sur les démarches mises en place ;
- De les améliorer ;
- De mesurer leur impact sur la politique publique élaborée ou la décision prise ;
- Mais aussi de rendre des comptes aux acteurs mobilisés et des fonds publics utilisés.

Face à ce constat, Décider ensemble a mené en 2019 aux côtés de D21, **une enquête sur l'évaluation des démarches de participation dans les collectivités locales.** Cette note vise à revenir sur cette enquête et en présenter les principaux enseignements. Elle est aussi enrichie par les échanges qui se sont tenus le 13 janvier 2020 lors d'une après-midi de restitution et de réflexion avec les collectivités répondantes et intéressées.

RETOUR SUR LA MÉTHODOLOGIE

Cette enquête a été réalisée sous la forme d'un **questionnaire en ligne** du 22 mai au 28 juin 2019 : 130 collectivités ont participé pour 90 réponses exploitables. Elle a été complétée par des **entretiens téléphoniques** auprès de dix collectivités.

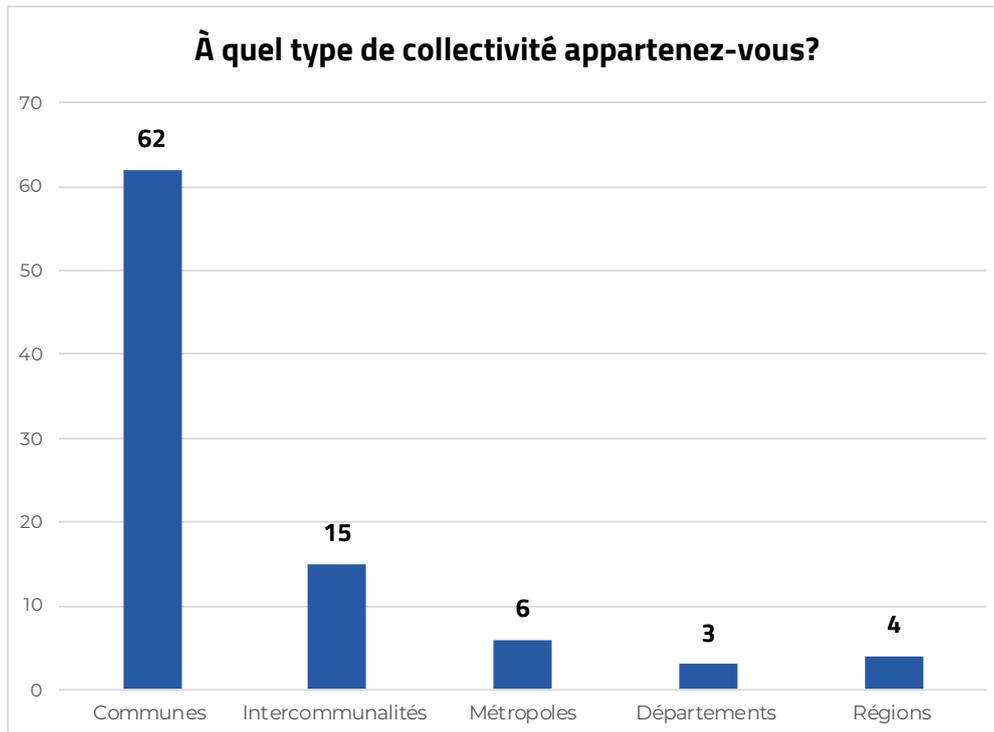
LES LIMITES

Cette enquête comporte deux limites principales :

- Tout d'abord, **le faible nombre de répondants en fait une enquête exploratoire**, qui ne prétend donc ni à l'exhaustivité, ni à une représentativité parfaite (les plus petites collectivités sont moins représentées).
- Par ailleurs, un biais de sélection probable est que **seules les collectivités qui ont mené des démarches d'évaluation ont répondu à l'enquête** (notons malgré tout que seuls 24% des répondants déclarent évaluer leurs démarches de manière régulière, 28% déclarant qu'elles sont parfois évaluées).

Nous pensons cependant que cette enquête permet de saisir certaines tendances, de poser des questions et de nous guider dans une réflexion pour proposer des méthodes pour évaluer les démarches de participation.

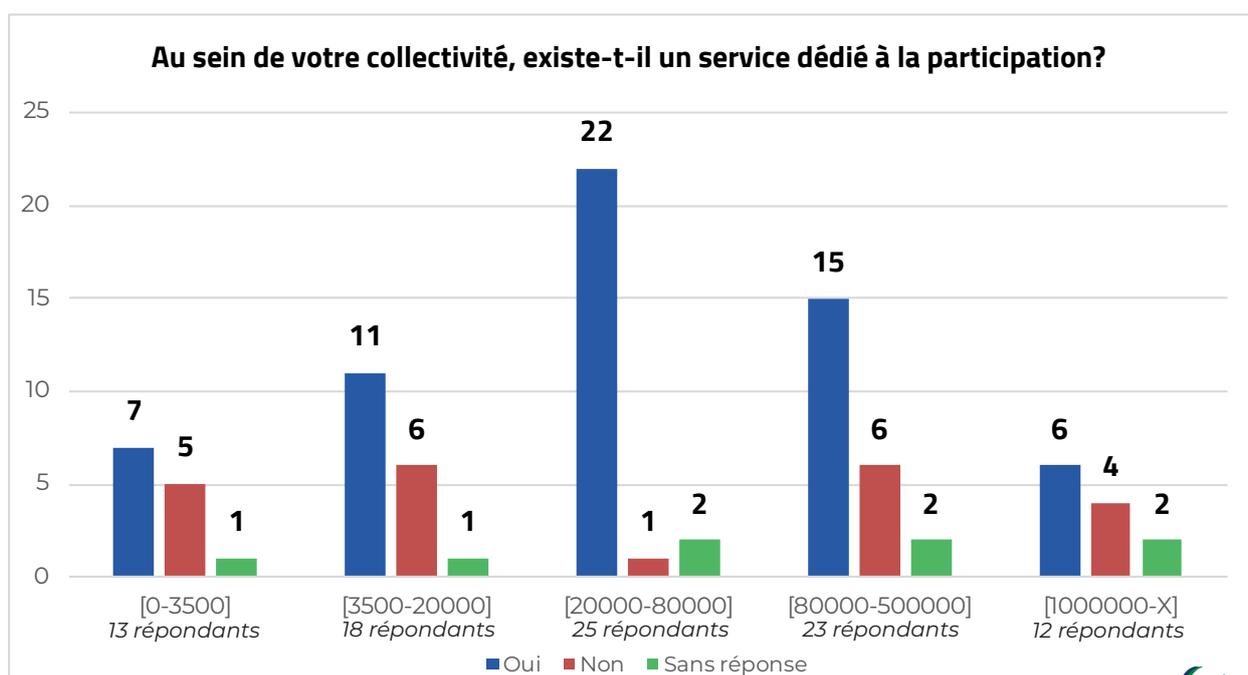
1. PRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS RÉPONDANTS ET PARTICIPATION



Note : 90 collectivités ont répondu à notre enquête

Le profil des répondants, s'il n'est pas une représentation parfaite de la France, permet d'avoir un **panel divers de collectivités** : communes, intercommunalités, métropoles, départements, régions. Par ailleurs, les répondants sont pour **71% des agents** et pour **29% des élus**.

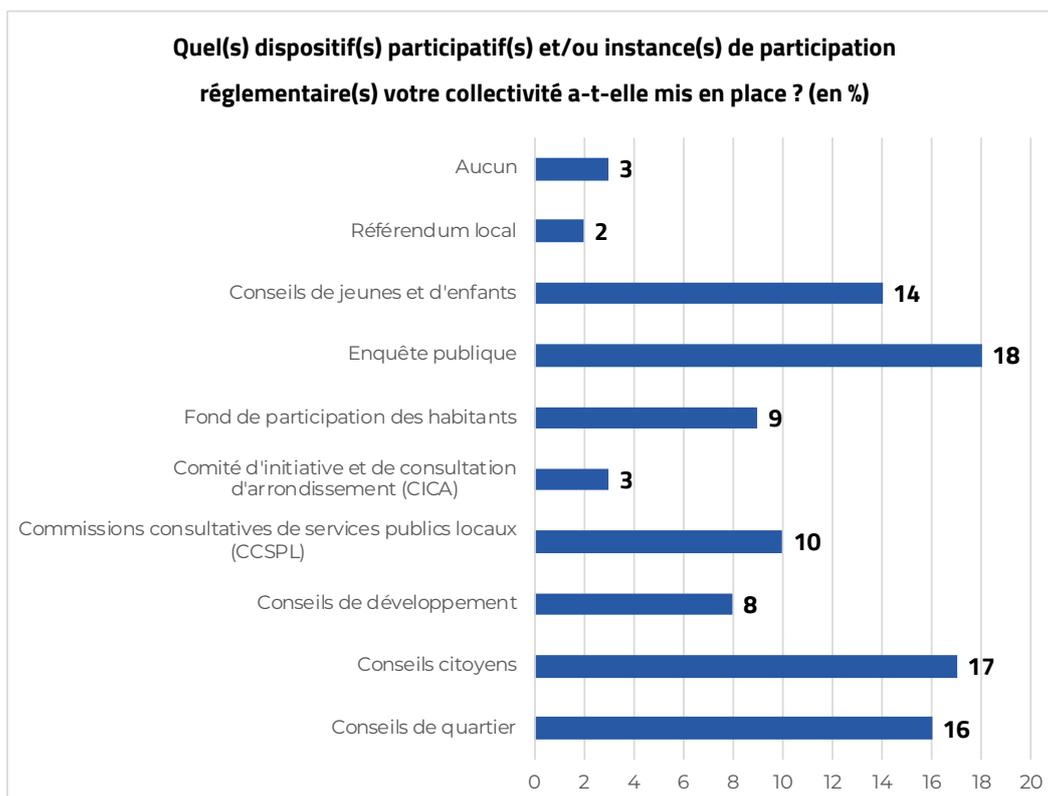
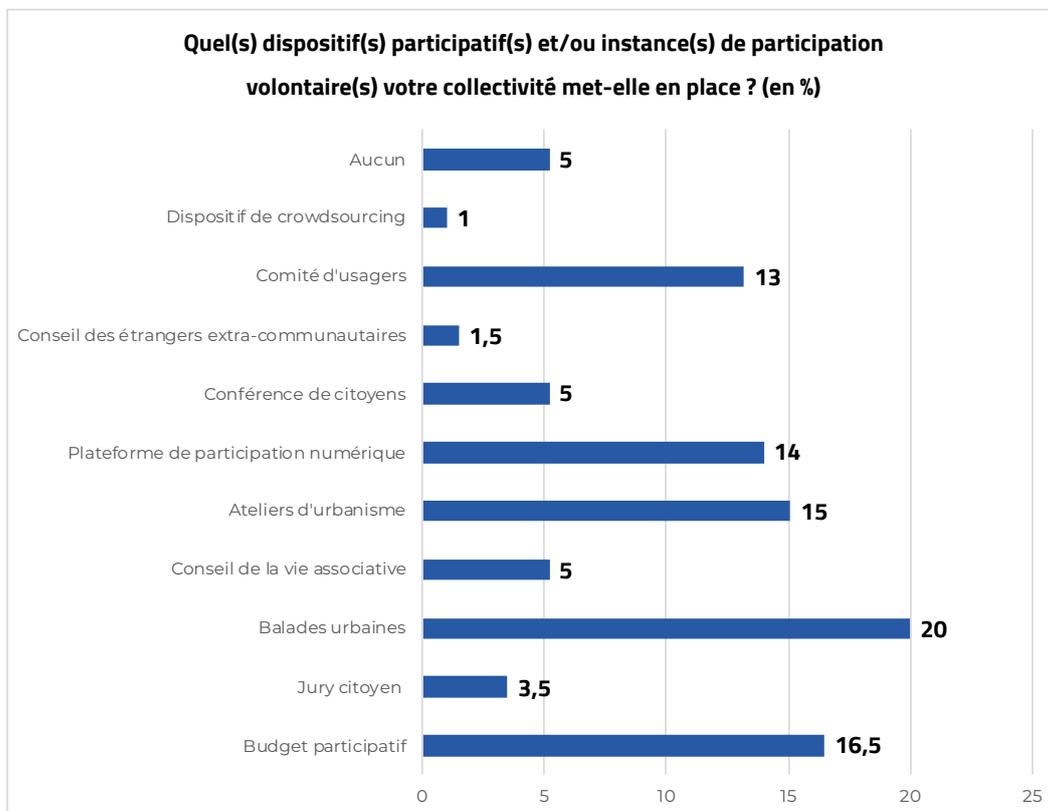
Avant de se pencher sur la question spécifique de l'évaluation, l'enquête s'est penchée sur les **moyens mis en œuvre pour déployer des démarches de participation**.



Note : sur l'axe des abscisses, [xxx-xxx] désigne le nombre d'habitants des collectivités répondantes

ENSEIGNEMENT 1

Il est intéressant de remarquer que même dans les petites communes disposant de peu de moyens, des services dédiés à la participation sont mis en place chez plus de la moitié des répondants. Ce n'est donc pas l'apanage des collectivités de tailles importantes.



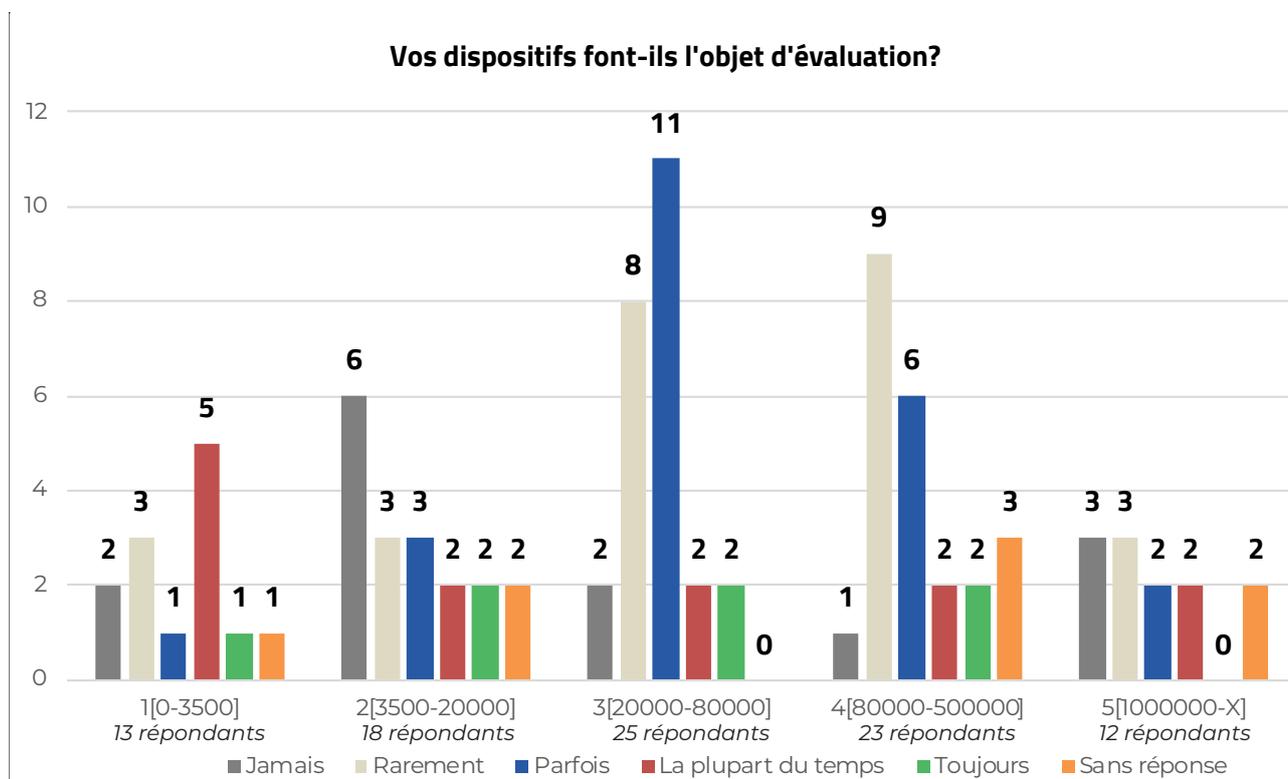
Ces deux graphiques permettent de voir la diversité des outils de participation utilisés par les collectivités, aussi bien réglementaires que volontaires.

76% des collectivités répondantes affirment que la participation citoyenne est un axe structurant de la mandature. Cet engagement se traduit le plus souvent par une délibération (28%), par une déclaration de campagne (25%), par un vœu (20%) ou par une autre action concrète (26%). Il s'agit donc d'un positionnement stratégique mais rarement contraignant. De plus, le budget consacré à la participation n'est consolidé que pour 30% des collectivités répondantes.

ENSEIGNEMENT 2

La prise de conscience de la nécessité de faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques est de plus en plus prégnante dans les collectivités. Cependant, elle fait rarement l'objet de délibérations, actes contraignants pour la commune et d'un budget consolidé.

2. L'ÉVALUATION DES DÉMARCHES DE PARTICIPATION



Note : sur l'axe des abscisses, [xxx-xxx] désigne le nombre d'habitants des collectivités répondantes

L'évaluation des dispositifs de participation est une pratique peu courante dans les collectivités, peu importe leur taille et la présence d'un service dédié à la participation : **24%** seulement des collectivités répondantes indiquent évaluer « toujours » ou « la plupart du temps » leur dispositif de participation, **28%** déclarent l'évaluer « parfois ».

Ces données montrent que l'évaluation n'est pas une priorité ou un automatisme. Même les collectivités qui disposent d'un service dédié à la participation et d'un budget consolidé n'évaluent pas systématiquement leur dispositif. Cette idée a été confirmée par les entretiens téléphoniques réalisés.

« L'évaluation, c'est la dernière roue du carrosse. On a des équipes de moins en moins nombreuses et des échelles de plus en plus grandes ».

« Tout le budget est dirigé sur la mise en œuvre du dispositif et il ne reste en général plus de ressources financières et humaines pour mener l'évaluation ».

ENSEIGNEMENT 3

Les collectivités qui disent évaluer régulièrement leurs dispositifs de participation ne représentent qu'un quart des répondants. On peut donc penser que le pourcentage réel est bien plus faible (biais de sélection probable), d'où l'importance de penser l'évaluation et de l'encourager.

Il n'y a pas de réflexe automatique de l'évaluation et les moyens sont la plupart du temps concentrés sur la mise en œuvre des dispositifs de participation.

COMMENT SONT MENÉES LES ÉVALUATIONS DANS LES COLLECTIVITÉS ?

L'étude menée par Décider ensemble et D21 s'est ensuite penchée plus précisément sur **la manière dont l'évaluation est menée**.

L'évaluation est menée dans **53%** des cas par le service qui a initié la démarche. Les participants sont sollicités dans seulement **35%** des cas. Elle se base dans **66%** des cas sur des données à la fois qualitatives et quantitatives (18% majoritairement qualitatives et 16% majoritairement quantitatives).

Ces évaluations peuvent être réalisées de manières diverses :

- Des réunions en interne avec les services (**26%**) ;
- Des réunions collectives avec les participants (**24%**) ;
- Des entretiens (**14%**) ;
- Des questionnaires papiers (**14%**) ou en ligne (**14%**) ;
- Autres (**8%**).

Lorsqu'une évaluation est réalisée, elle est le plus souvent destinée à l'administration de la collectivité (**62%**) pour un usage méthodologique. Dans **28%** des cas, elle s'adresse aux habitants, afin d'assurer la transparence de l'administration, et dans **10%** des cas cette évaluation est à destination des élus, pour un usage politique.

L'évaluation peut prendre la forme :

- D'un document interne à l'attention des services (**44%** des cas) ;
- D'un document interne et d'un document externe (**20%** des cas) ;
- D'un document à destination des participants (**10%** des cas) ;
- D'une restitution informelle (**26%** des cas).

ENSEIGNEMENT 4

Les collectivités répondantes font en majorité évaluer leur dispositif de participation par le service qui a initié la démarche, pour un usage méthodologique.

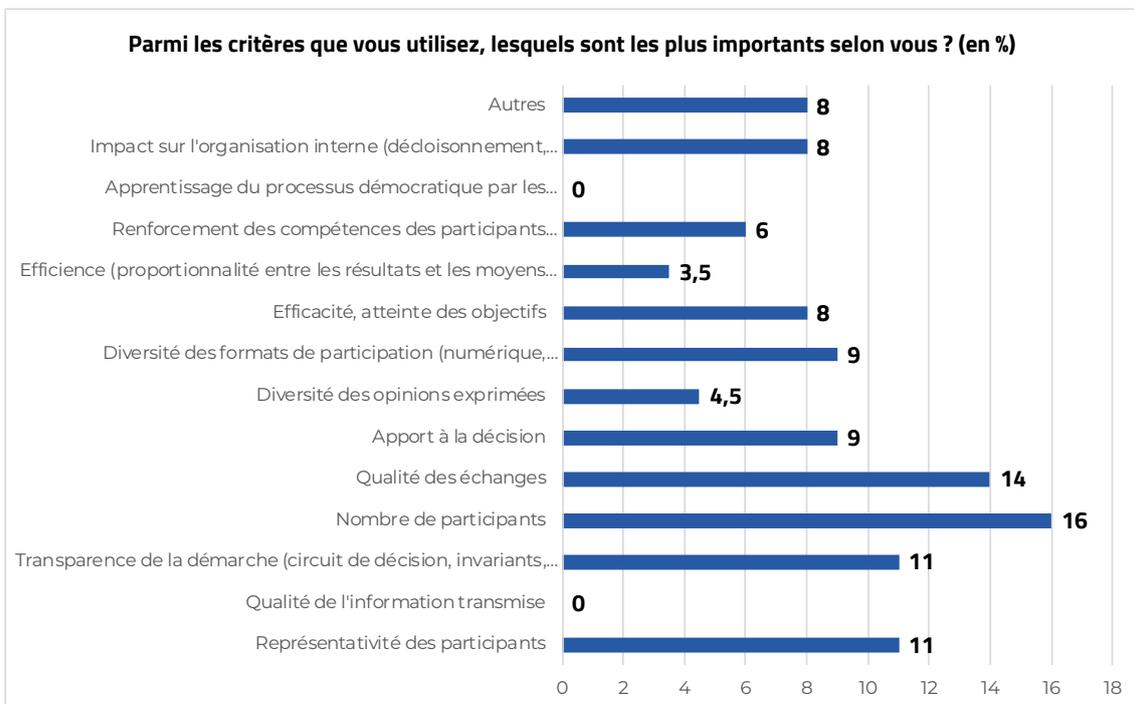
Il est important de définir a priori qui évalue, selon quels critères, à destination de qui et dans quel but. Inclure les participants à l'évaluation est une bonne pratique, gage de bonne volonté de l'administration, tandis que proposer une restitution de cette évaluation est un gage de transparence.

Lors du recours à un prestataire pour la mise en place d'un dispositif participatif, seulement 39% des collectivités déclarent intégrer l'évaluation dans leur cahier des charges. Si ce n'est pas le cas, seuls 9% des prestataires ont proposé d'ajouter une prestation d'évaluation.

ENSEIGNEMENT 5

Lorsque les collectivités ont recours à un prestataire pour la mise en place de leur dispositif de participation, elles n'intègrent pas l'évaluation dans leur cahier des charges et les prestataires les incitent peu à le faire.

ÉVALUER : AVEC QUELS CRITÈRES ?



Afin de mener à bien leur évaluation, **32% des collectivités ont défini des critères a priori**, et dans 56% des cas ces critères ont été élaborés uniquement en interne (22% avec les participants, 17% avec un prestataire, 5% autres).

Parmi les critères primordiaux pour les collectivités, on note notamment le « *nombre de participants* », la « *qualité des échanges* », la « *représentativité des participants* » ou la « *transparence de la démarche* ». En revanche, la « *diversité des opinions exprimées* », « *l'efficacité* » et « *l'efficience* » semblent moins importants. **Il y a donc un focus sur la démarche elle-même plus que sur son impact sur la décision.**

Par ailleurs, **77% des collectivités répondantes se disent prêtes à homogénéiser leurs critères d'évaluation avec d'autres collectivités.** Cela signale l'intérêt de la création d'un référentiel permettant d'accompagner l'évaluation.

Lors de l'après-midi de restitution de l'étude, les collectivités présentes ont confirmé l'importance de la « *transparence de la démarche* », du « *nombre* » et de la « *représentativité des participants* ». Mais elles ont aussi valorisé la question de « *l'efficacité de la démarche* » (a-t-on atteint les objectifs fixés ?) et le « *renforcement des compétences des participants* » (empowerment). Elles ont aussi ajouté d'autres critères, notamment l'évaluation des moyens humains, logistiques et financiers mis en œuvre ainsi que la convivialité du dispositif.

3. ÉTAT DES LIEUX DES PRATIQUES D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : QUELQUES CONSTATS ET PISTES DE RÉFLEXION

LA DIVERSITÉ DES RÉPONDANTS

Tout d'abord, la diversité des répondants indique que la question de l'évaluation concerne toutes les collectivités, de l'échelle de la commune à celle de la région. **Cependant, cette diversité, qui se double d'une diversité des dispositifs mis en œuvre, suppose aussi qu'il serait très difficile de proposer une solution d'évaluation unique qui conviendrait à tous les acteurs.**

L'HOMOGENÉISATION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les répondants ont cependant exprimé un très fort intérêt pour **une discussion collective des pratiques et des critères d'évaluation des dispositifs, voire une homogénéisation de ces critères.** Les discussions informelles entre agents et les réseaux d'échanges de pratique étant les principales sources d'information des collectivités sur la démocratie participative (avec les publications spécialisées de think-tanks et associations), il paraît central de **commencer par documenter plus finement les pratiques d'évaluation existantes.**

UN MANQUE DE MOYENS DÉDIÉS À L'ÉVALUATION

Plus de la moitié des répondants indiquent évaluer leurs dispositifs (toujours, la plupart du temps, ou parfois). En effet, la participation citoyenne est un axe stratégique de la mandature pour une très grande majorité des collectivités. Si cet engagement n'est formalisé par une délibération que dans 1 collectivité sur 4, l'existence d'une feuille de route a tendance à entraîner un suivi des dispositifs mis en œuvre.

Cette évaluation est quasiment toujours réalisée par les équipes de la collectivité, « un peu à l'arrache » selon l'un des répondants. Elle relève souvent de la responsabilité de l'équipe en charge de la démocratie participative ou de la citoyenneté, mais celle-ci ne dispose quasiment jamais d'un budget dédié à l'évaluation, le temps nécessaire à cette activité n'est quasiment jamais prévu dans les démarches, et les critères d'évaluation ne sont pas établis a priori.

DES ÉVALUATIONS INFORMELLES

Enfin, si une évaluation formelle est rarement réalisée, la plupart des répondants indiquent en fait obtenir des retours sur les dispositifs, lors de réunions internes (comités de pilotage par exemple) et plus rarement par des réunions avec les citoyens ou des questionnaires. **Ces évaluations informelles sont principalement utilisées en interne afin d'améliorer les dispositifs.** Cependant, plus d'un quart des répondants communiquent des résultats d'évaluation aux citoyens afin d'assurer une transparence de leur action.

POURQUOI, COMMENT ET AVEC QUI ÉVALUER ?

Si un certain degré de formalisme peut être attendu d'une évaluation, il paraît nécessaire de souligner que **cet exercice peut prendre différentes formes**, et en particulier qu'il ne s'agit pas toujours d'un audit. **Ainsi, les évaluations informelles, recueillies à travers des réunions internes, mais aussi les avis émis par les participants au cours de la démarche ou à sa clôture constituent déjà un matériau intéressant, qui gagnerait à être compilé et partagé.**

En effet, évaluer les dispositifs permet d'identifier leurs forces et leurs faiblesses pour les améliorer, de vérifier s'ils répondent aux attentes des participants, mais aussi de les promouvoir et les valoriser. **L'évaluation permet aussi d'impliquer les participants dans la démarche participative et de donner du sens à une participation plus pérenne.**

L'une des difficultés principales semble provenir de la diversité d'objectifs attribués aux démarches participatives. En effet, les démarches de démocratie participative sont parfois portées par des équipes dédiées, mais celles-ci sont rarement seules : les équipes en charge de la communication et les élus (ainsi que leurs conseillers) sont largement impliqués dans ces questions.

Par ailleurs, **les questions de participation et de citoyenneté sont associées à une diversité de thématiques au sein des collectivités** : vie associative et initiatives citoyennes, proximité et vie des quartiers, développement local et politique de la ville, action sociale et inclusion de tous les publics, transformation des services publics, innovations et numérique, etc.

On peut donc faire l'hypothèse que **les dispositifs de participation sont à la fois investis d'un poids politique important (ce qui peut amener à contrôler le discours porté sur ces dispositifs) et que les objectifs qui leur sont attribués sont variés**. Il semble donc difficile de s'accorder sur les résultats que l'on cherche à évaluer, tout comme de définir les indicateurs qui permettront de définir le succès des démarches.

Enfin, nous pouvons remarquer que les collectivités indiquent mobiliser des données quantitatives et qualitatives pour leur évaluation. **Cependant, les critères quantitatifs finissent par occuper une place prépondérante** : nombre de participants, nombre et diversité des formats de participation (rencontres, outils numériques), transparence de la démarche (mesurée le plus souvent par l'existence d'un certain nombre de documents et de rencontres d'information et de restitution).

TROIS RECOMMANDATIONS

A. DISTINGUER L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DES MOYENS

Malgré un portage politique de plus en plus affirmé, un grand nombre de collectivités ont des difficultés à évaluer réellement les moyens nécessaires pour mettre en œuvre une démarche participative (ressources humaines, budget, temps, équipements, partenariats, etc.). **Une évaluation des résultats sera cependant incomplète si elle n'est pas mise en rapport avec une mesure des moyens financiers et humains investis dans les démarches participatives.**

L'évaluation doit en effet non seulement servir à tirer des leçons des expériences passées, mais aussi à mieux préparer les futures démarches. Comme l'indique un répondant, « *une évaluation réussie, c'est une évaluation dont les préconisations sont mises en œuvre ; une évaluation ratée, c'est un rapport qui cale une armoire* ».

B. FAIRE INTERVENIR D'AUTRES ACTEURS DANS L'ÉVALUATION

Les citoyens sont invités à intervenir dans les démarches d'évaluation dans un tiers des cas, et apportent des retours valorisés : « *Parfois on est très surpris des réponses des habitants, souvent, ils n'ont pas la même lecture que nous. (...) On a besoin de connaître leur vécu* ». Quelques collectivités ont également profité d'une évaluation réalisée par des chercheurs ou étudiants. Un grand nombre de répondants soulignent l'intérêt de faire intervenir les acteurs extérieurs, qui ont un regard « *plus indépendant* » ou « *plus neutre* ».

Sans avoir nécessairement recours à un auditeur ou un prestataire, les collectivités peuvent donc mobiliser des parties prenantes, dont les citoyens ayant participé mais aussi les instances existantes (conseil de quartier, conseil de développement, etc.) ou des chercheurs pour enrichir leur analyse.

C. ENRICHIR L'ÉVALUATION QUALITATIVE DES DISPOSITIFS

Pour résumer, on peut dire d'un dispositif participatif qu'il est réussi s'il a eu un impact sur l'action publique et sur les citoyens qui ont participé. Sans chercher à obtenir une mesure exhaustive de cet impact, des techniques d'enquête simple, par questionnaire et par entretien, permettent d'obtenir de premières informations, en particulier concernant :

- **Les effets de la démarche participative sur la collectivité** : consulter les équipes pour comprendre quelle est leur implication dans le dispositif, quelles étaient leurs attentes, ce qu'elles ont retiré de la démarche (contributions techniques, apprentissage personnel, meilleur contact avec les citoyens), et l'impact sur la construction de la décision comme l'organisation de l'action publique.
- **Les effets de la démarche participative sur les citoyens** : l'information fournie a-t-elle été utile et comprise par les citoyens, ont-ils acquis de nouvelles compétences, ont-ils le sentiment d'avoir eu un impact sur l'action publique, ont-ils apprécié leur expérience de participation ?

Le développement d'une culture de la participation à l'échelle locale prend du temps, et demande la construction progressive d'espaces de dialogue et d'échange entre les différentes parties prenantes.

Chaque démarche participative peut contribuer à cet objectif de différentes manières : par une meilleure information des citoyens, l'ouverture et la transparence des processus de décision, la prise en compte d'idées citoyennes dans l'action publique, l'inclusion des publics, la création d'espaces délibératifs, le développement de la compétence politique des citoyens... mais elle ne peut pas tout faire à la fois.

Définir des objectifs précis puis évaluer les moyens déployés et les résultats obtenus permet de mesurer le chemin parcouru et de préparer les prochaines étapes.

Auteur : Enrique BARROSO RODRIGUES
Contributrices : Tatiana de FERAUDY ; Sarah GRAU