

**PLAN BLEU, PROJET EDUCATIF DEPARTEMENTAL, EVALUATION
PARTICIPATIVE DES CONSEILS DES CRECHES :**

EVALUATION DE PROCESSUS PARTICIPATIFS

**ACCOMPAGNÉS PAR LA MISSION DEMOCRATIE PARTICIPATIVE
DU CONSEIL GENERAL DU VAL DE MARNE**

Rapport final d'évaluation
Mars 2010

Mission réalisée par

Jean-Eudes BEURET et Anne CADORET

Aout à novembre 2009

Famille

l'eau
notre b
commu

BLEU
MARNE

Crèche

parentalité

Remerciements

Nous tenons à remercier l'équipe de la Mission Démocratie Participative pour les moments d'échange qui nous ont permis de progresser dans la compréhension de leurs activités et de découvrir une structure dynamique et innovante, ainsi que Daniel Breuiller, vice-président du Conseil Général chargé de la Démocratie Participative et tous les participants aux processus participatifs qui ont accepté de relire leur expérience avec nous. Qu'ils aient été les initiateurs, les animateurs, des prestataires ou de simples participants à ces démarches participatives, nous avons senti leur intérêt pour un retour sur ces expériences et nous les remercions pour l'accueil qu'ils nous ont réservé.

SOMMAIRE

Remerciements

Synthèse opérationnelle 2

Introduction : contexte, objectifs et démarche d'évaluation 5

Chapitre 1. La Mission Démocratie Participative : organisation générale, activités d'accompagnement, enjeux 8

1. Présentation générale de la MDP 8

1.1. Emergence, missions et choix structurants 8

1.2. Positionnement et ressources, au sein du Conseil Général 10

1.3. Les activités de la MDP, hors accompagnement 10

2. L'accompagnement 12

2.1. Les principes 12

2.2. Des principes à la réalité : les situations d'accompagnement 14

2.3. Pour y voir plus clair : une base de données et son exploitation 15

3. Les enjeux : apporter des réponses aux interrogations des agents 17

3.1. Le « rapport Amnyos » : un état des lieux initial 17

1.2. Une analyse des perceptions et préoccupations exprimées par les agents 18

Chapitre 2. Les trois processus évalués : présentation et première analyse 22

1. Le Plan Bleu 22

1.1. Présentation générale 22

1.2. Méthodologie 23

1.3. L'itinéraire de la concertation 26

2. Le Projet Educatif Départemental (PED) 28

2.1. Présentation générale 28

2.2. Méthodologie 29

2.3. L'itinéraire effectif de concertation 30

3. L'Evaluation Participative des Conseils Des Crèches (EPCDC) 31

3.1. Présentation générale 31

3.2. Méthodologie 32

3.3. L'itinéraire effectif de la concertation 34

4. Première analyse comparative : des éléments qui posent question 37

Chapitre 3. Identification des impacts 42

1. Des effets sur les politiques et les dispositifs d'action : potentiels ou effectifs 42

1.1. L'expression d'une parole citoyenne dans un cadre particulier 42

1.2. Quelle portée pour la parole exprimée ? 43

1.3. Des actions nouvelles, nées de la participation 45

2. Des changements organisationnels : l'émergence d'espaces de coordination 48

2.1. La création d'espaces de coordination au sein du Conseil Général 48

2.2. La création ou la relance d'espaces de coordination entre le Conseil Général et ses interlocuteurs : à confirmer... 50

2.3. La création d'espaces de coordination entre acteurs... sans le Conseil Général 52

3. Changements organisationnels : acquisition de compétences, effets d'apprentissage et gain de légitimité du Conseil Général	53
3.1. Apprentissages : des effets considérables	53
3.2. La démocratie participative : un support de communication et de légitimation pour le Conseil Général.....	55
4. Des impacts au sein des organisations participantes... et au-delà	57
4.1. Valorisation de l'image des organismes participants.....	57
4.2. Des effets, loin du processus.....	58
5. Une logique d'ensemble : des « essais à transformer ».....	59
5.1. Des impacts : Oui, mais... ..	59
5.2. Bilan général	60
6. Impacts versus coûts : la question de l'efficacité	61
6.1. Quels types de coûts ? Quelle mesurabilité ? Le cas du Plan Bleu.....	62
6.2. Le cas de l'évaluation participative des CDC.....	63
Chapitre 4. Les facteurs de réussite et les facteurs limitant des impacts.....	65
1. Des apprentissages : quelle exploitation pour le Conseil Général, en tant qu'organisation ? .	65
1.1. Quelle conversion d'un capital personnel en capital organisationnel ?	65
1.2. Quelle capitalisation et valorisation des expériences ?	66
2. Les ressources humaines : stabilité et cohésion.....	68
2.1. L'instabilité des agents limite les impacts	68
2.2. Le portage et le pilotage de l'action, parfois soumis à l'inconstance : le cas du PED.....	68
2.3. Les élus dans la démocratie participative : quelle implication ?.....	70
3. Une question clé : la manière dont on décide, entre verticalité et horizontalité, cadrage et créativité	71
3.1. Une nécessaire adaptation des modalités de prise de décision : plus d'horizontalité	71
3.2. Entre cadrage et créativité : quelle prise de risque ?.....	73
4. L'architecture du processus et sa gestion : anticipations et pilotage	75
4.1. Le temps du processus	75
4.2. Anticiper l'après concertation.....	77
5. Les outils de la participation.....	78
5.1. Pour la participation : les voies et moyens de la mobilisation	78
5.2. Une recherche-action sur les outils : communiquer et capitaliser.....	82
6. Entre compétences obligatoires et partagées : la question de la légitimité.....	82
6.1. Mieux poser la question de la légitimité, avant d'intervenir dans un jeu d'acteurs complexe... ..	82
6.2. Assurer ou s'expliquer quant aux compétences obligatoires, avant de revendiquer une légitimité dans le facultatif.....	84
7. Où nombre de ces questions se résument à une seule : adapter la concertation à l'administration... ou l'inverse ?	84
7.1. Adapter les processus de concertation et de participation à l'administration	85
7.2. Adapter l'administration aux processus de concertation et de participation.....	86
Chapitre 5. Quels indicateurs de suivi et d'évaluation ?	88
1. La situation actuelle : quels supports de suivi-évaluation ?.....	88
1.1. Des éléments de caractérisation générale des évolutions observables.....	88
1.2. Des outils de suivi-évaluation	89
2. Proposition pour un outil de suivi et d'évaluation des processus participatifs	91
2.1. Modalités de construction de l'outil.....	91
2.2. Un outil de suivi et d'évaluation : proposition.....	93
Conclusion	102

Synthèse opérationnelle

Présentation de l'évaluation

L'objectif de la mission était d'identifier les impacts des démarches participatives, à partir de l'évaluation de trois processus de concertation accompagnés par la Mission Démocratie Participative (MDP) du Conseil Général du Val de Marne (CG94) : le Plan Bleu, le Projet Educatif Départemental et l'Evaluation Participative des Conseils des Crèches. Sur cette base, il s'agissait aussi d'identifier les facteurs de réussite et les facteurs limitant des impacts de ces démarches, d'analyser le rôle joué par la MDP, puis de proposer des outils et indicateurs de suivi-évaluation des processus de concertation accompagnés.

Dans un premier temps, la mission a réalisé une analyse documentaire et a analysé le rôle de la MDP à partir de la construction et du traitement d'une base de données portant sur onze processus accompagnés par la MDP. Elle s'est ensuite intéressée aux trois processus significatifs plus spécifiquement étudiés : des entretiens auprès de 33 acteurs et une analyse comparative transversale ont permis d'en tirer des enseignements.

Enfin, l'équipe d'évaluation a animé un processus de construction d'objectifs et d'indicateurs de suivi-évaluation. Après s'être penchée sur les outils de suivi-évaluation existant, elle a animé deux ateliers de construction collective d'indicateurs avec des agents du CG94, a réalisé un travail de catégorisation et de reformulation des indicateurs, puis a construit des outils de collecte d'informations permettant de les renseigner. L'outil mis au point a été présenté lors d'une formation : il figure dans le rapport d'évaluation.

Constats généraux

Le Conseil Général a créé la Mission Démocratie Participative en 2006 afin de stimuler le développement de la démocratie participative. La MDP a produit des textes de références (guide méthodologique, charte de la participation) et accompagne les services du CG94 qui en font la demande, dans la conduite de démarches participatives. Elle se place en appui aux services : ses apports sont importants et très appréciés.

Les démarches participatives accompagnées sont pertinentes et souvent innovantes. Elles reposent sur une volonté politique reconnue par tous comme forte et sincère.

L'analyse comparative transversale met en évidence plusieurs points communs aux trois processus étudiés : la démarche a duré beaucoup plus de temps que prévu (de deux à huit fois plus longtemps) ; nombre de citoyens ont participé à des consultations mais la participation devient plus faible lorsqu'il s'agit de niveaux substantiels de participation (participation à de véritables processus de co-construction, via une série de rencontres) ; la participation est un objectif affiché mais on ne sait pas toujours clairement ce qui en est attendu.

Certains processus ont été très bien conduits. Dans d'autres, le portage et le pilotage du processus n'ont pas été suffisamment stables, continus et cohérents. La lisibilité, l'appropriation et les résultats du processus s'en ressentent.

Ces processus n'en restent pas moins très intéressants, riches d'enseignements et les participants sont nombreux à en souligner l'intérêt.

Les impacts des démarches participatives : divers et conséquents

Quels sont les impacts ? C'est d'abord l'expression d'une parole citoyenne qui révèle certaines choses (sur une problématique, des dysfonctionnements), permet de « mettre une question au travail », dérange, bouscule et parfois influence une décision. L'espace de dialogue permet de sortir de rôles de représentation figés, autorise une liberté de parole et des échanges de qualité. C'est ensuite l'émergence de nouvelles actions (qu'elles associent ou non le Conseil Général) et de nouveaux supports pour la réflexion et l'action (par exemple le plan bleu et la charte de l'eau).

Ces démarches favorisent des rapprochements et l'émergence de nouveaux espaces de coordination, d'une part entre les services du Conseil Général, d'autre part entre le Conseil Général et d'autres organisations. Des dynamiques d'action concertée naissent aussi sur le terrain, dans certains cas, sans le Conseil Général : c'est un effet induit intéressant.

A travers ces démarches, le Conseil Général acquiert une meilleure lisibilité pour les citoyens : il devient plus proche, plus humain. Par ailleurs, il acquiert une légitimité qu'il n'avait pas pour agir dans certains champs thématiques et fédérer les énergies.

Enfin, les participants affirment souvent avoir « beaucoup appris ». Les effets d'apprentissage sont importants : il en résulte un capital en termes de compétences nouvelles et d'expériences à capitaliser.

Des acquis à consolider

Ces acquis sont considérables mais doivent être consolidés et exploités. Les démarches participatives produisent des fruits qui ne sont pas toujours récoltés faute d'avoir anticipé l'après concertation. Des dynamiques ont été créées : il faut les entretenir. Des coordinations nouvelles ont vu le jour : il faut les utiliser pour qu'elles deviennent durables. Des individus ont acquis des compétences et expériences : elles doivent être partagées au sein du CG94 et leurs organisations. Des méthodes innovantes ont été utilisées : quelles leçons en tirer ?

Le CG94 doit prévoir tant la participation que la valorisation des produits des démarches qu'il met en œuvre, afin d'exploiter des acquis qui ne demandent qu'à être consolidés.

Ce qui limite les impacts

Les ressources humaines sont souvent des facteurs limitant, avec une forte instabilité des agents, un manque de disponibilité des élus pour participer et/ou prendre connaissance des contenus des échanges, parfois un manque de stabilité et de cohérence entre le portage politique (l' élu), le portage administratif (l'autorité hiérarchique) et le pilotage de l'action.

L'articulation entre concertation et décision peut poser problème. On constate souvent une volonté de cadrage excessif des choses, qui nuit à la créativité des participants : un compromis doit être recherché entre une volonté de sécurisation des démarches et l'espace nécessaire à la créativité. Par ailleurs, des modes de décision très hiérarchisés et verticaux sont difficilement conciliables avec l'horizontalité mise en avant par des concertations qui impliquent souvent plusieurs services du Conseil Général.

Certains processus sont jugés trop longs, d'autre trop rapides, mais c'est surtout l'existence d'à-coups qui limite parfois les impacts, avec une alternance de période d'inaction et de périodes de précipitation. Ceci est souvent lié aux temps de la prise de décision. Par ailleurs, chaque processus doit s'adapter aux rythmes de ses partenaires (par exemple les temps du collègue, dans le domaine éducatif). Gérer le temps du processus est un impératif, autant que la gestion de l'après concertation et son anticipation. Le pilotage joue un rôle-clé : pilotage et portages doivent « faire bloc », tout au long du processus.

La participation est d'autant plus satisfaisante, en termes quantitatif et qualitatif, que les formats d'échange sont diversifiés et que des outils d'animation sont utilisés. Se reposer uniquement sur des prestataires est dangereux et source de discontinuités : des agents doivent s'impliquer plus clairement dans l'animation.

La légitimité du CG94 à intervenir hors de ses compétences obligatoires n'est pas un problème en soi, à condition de bien tenir compte de ce que fait chaque intervenant, d'aller à leur rencontre et de prendre le temps et les moyens nécessaires à la construction d'une légitimité qui ne va pas de soi. Le CG94 doit également veiller à s'expliquer sur ce qu'il fait et ne fait pas dans le champ de ses compétences obligatoires, avant de revendiquer une légitimité hors de ses compétences obligatoires. Ces conditions étant remplies, les participants se disent intéressés par le rôle fédérateur qu'entend jouer le Conseil Général.

Une question centrale

La plupart des facteurs limitant identifiés sont étroitement liés à des contraintes administratives. Dès lors, faut-il adapter la concertation à l'administration... ou l'inverse ?

Pour nous, le pilotage de la concertation doit tenir compte et s'adapter à des contraintes administratives incontournables, tels que des décalages temporels liés à des temps de prise de décision ou des problèmes de légitimité de l'action : des réponses existent en termes d'adaptation des processus en cours d'action.

A l'inverse, l'administration doit et peut s'adapter à certaines exigences de la concertation. Il est d'abord nécessaire d'adapter les moyens à la volonté politique existante, pas tant en terme de volume qu'en termes de flexibilité : il doit être possible de dégager de petits moyens pour accompagner des dynamiques que l'on fait naître, en temps voulu. Par ailleurs, il est indispensable d'adapter certains processus décisionnels, trop verticaux lorsque la concertation met en avant la transversalité, trop binaires (ça ou ça) lorsque la concertation crée de nouvelles solutions (d'autres « ça »).

A consulter dans le rapport...

Des points de repère pour la réussite des projets sont proposés dans le rapport d'évaluation et dans les fiches qui l'accompagnent. Des objectifs, indicateurs et outils de collecte des informations sont proposés dans le rapport pour le suivi et l'évaluation des démarches participatives.

Introduction : contexte, objectifs et démarche d'évaluation

Le cadre de l'évaluation et ses objectifs

Après trois années d'activité, la Mission Démocratie Participative (MDP) du Conseil Général du Val de Marne (CG94) a souhaité prendre du recul sur ses activités d'accompagnement, à partir de l'évaluation de trois démarches participatives qu'elle a accompagné.

Le Conseil Général a mis en place une Mission Démocratie Participative en 2006, afin de favoriser l'émergence de processus participatifs, d'accompagner leur mise en œuvre et de créer une culture de la participation au sein de ses services. La MDP est donc au service des directions départementales qui souhaitent développer la démocratie participative dans leurs activités. Elle répond en particulier à leurs demandes d'accompagnement, lorsqu'elles mettent en œuvre des processus de concertation mobilisant une participation citoyenne. Elle n'intervient pas « pour » le service demandeur, comme le ferait un simple prestataire, mais « avec » lui, en l'accompagnant des premières réflexions sur la démarche jusqu'à la fin du processus. Elle produit également des ressources pour la concertation et la participation, avec en particulier un guide méthodologique de la concertation, destiné aux agents, des formations, un guide des droits et des lois relatifs à la concertation, ou encore une charte de la participation, votée en octobre 2008, dont elle a accompagné l'élaboration collective.

La MDP ressent aujourd'hui le besoin de mieux identifier ce que produit la participation et de rendre cette production visible et discutable. Ces produits peuvent concerner l'objet de la concertation (la gestion de l'eau dans le cas du Plan Bleu, la politique éducative dans le cas du Projet Educatif Départemental, les crèches dans le cas des Conseils des Crèches), mais aussi, avec des effets à moyen et long terme, l'organisation des services qui ont participé, leurs capacités d'action, le rapport entre ces services et l'utilisateur et/ou le citoyen, etc... Il s'agit donc d'identifier quels apports l'accompagnement fourni par la MDP a contribué à produire, puis d'analyser les déterminants de l'importance quantitative et qualitative de ces apports, à partir de l'évaluation - pas exclusivement mais principalement - de trois processus significatifs aujourd'hui arrivés à leur terme. En prolongement de ces travaux d'évaluation, la MDP souhaite en outre que soient proposés des indicateurs d'appréciation des processus de concertation, là encore à partir des trois processus ciblés par l'évaluation.

Enfin, l'évaluation vise à alimenter la réflexion de la MDP et des services du Conseil Général sur les apports de la concertation et des démarches participatives ; sur leurs impacts sur l'organisation des services porteurs de ces démarches ainsi que sur d'éventuels aménagements organisationnels que la concertation suppose, afin d'anticiper les freins à sa mise en œuvre ; sur la plus-value de l'intervention de la mission démocratie participative et les voies et moyens de l'optimisation de cette plus-value ; sur les dispositifs et indicateurs de suivi-évaluation à mettre en place pour mettre en lumière et apprécier les effets de la concertation.

L'équipe d'évaluation : deux regards complémentaires

L'équipe d'évaluation était composée de :

- Jean-Eudes Beuret : économiste spécialiste de la concertation pour la gestion de l'environnement et des ressources, il est professeur à Agrocampus Ouest et consultant indépendant.
- Anne Cadoret : elle aussi enseignant-chercheur et consultante, elle travaille à l'université de Bourgogne. Géographe, elle est spécialisée dans l'analyse de processus conflictuels et de leur régulation par la concertation.

Auteurs de ce rapport d'évaluation, nous nous sommes mobilisés pour réaliser ces travaux avec d'autant plus de motivation que le fait que la mission démocratie participative dispose aujourd'hui d'une expérience conséquente, avec plusieurs démarches de concertation soutenues dans des domaines très différents, nous semblait rendre l'exercice d'évaluation, à ce stade, très intéressant. Après avoir réalisé un important travail d'analyse documentaire, à partir des nombreux comptes rendu de réunion, supports de communication, rapports au bureau du Conseil Général et autres documents internes, nous sommes allés à la rencontre des principaux protagonistes des trois processus ciblés par l'évaluation.

La méthodologie

L'analyse de la documentation relative à la mission démocratie participative, à l'ensemble des processus de concertation qu'elle a accompagné puis, plus précisément, aux trois processus ciblés par l'évaluation, a permis de bien comprendre l'organisation et les services proposés par la mission et de prendre connaissance des documents de référence sur lesquels s'appuie la MDP (charte de la participation, guide méthodologique, etc...). Elle a permis de réaliser une analyse procédurale des démarches de concertation, en identifiant les étapes, outils mobilisés, points de passage obligés, moyens mobilisés pour la mise en œuvre et l'accompagnement. Enfin, elle a permis une première analyse de la participation (éléments quantitatifs et qualitatifs) et des effets des processus. Parallèlement aux processus ciblés par l'évaluation, onze processus ont été l'objet d'une analyse comparative rapide, grâce à la réalisation d'une base de données, alimentée à partir des documents disponibles et de compléments d'information obtenus auprès de l'équipe de la MDP.

Signalons que les informations relatives aux moyens mis en œuvre se sont révélées malheureusement très lacunaires. Cette analyse documentaire a donné lieu à la rédaction d'une note de synthèse et de trois fiches relatives aux trois processus ciblés par l'évaluation : ces documents ont permis de valider et compléter l'interprétation des informations traitées, avec les membres de la MDP et les chefs de projets qui, dans les services, ont piloté les processus de concertation étudiés.

Des entretiens ont ensuite été réalisés avec 33 acteurs essentiellement entre le 29 juillet et le 2 novembre 2009 (cf. liste des entretiens en annexe 1). Un guide d'entretien et un canevas pour l'analyse ont été réalisés à partir des travaux d'analyse documentaire et des premiers entretiens. Pour chacun des trois processus ciblés par l'évaluation, un premier entretien général a été réalisé avec le chef de projet chargé de piloter le processus, afin de relire l'historique de la concertation, ses étapes, ses enjeux, les difficultés rencontrées. Des entretiens ont ensuite été réalisés au sein du Conseil Général, avec les agents impliqués dans

le processus, pour analyser la participation et les effets du processus, en considérant la façon dont s'inscrit ce processus dans la stratégie et l'activité d'ensemble du service concerné. Enfin des entretiens ont été réalisés auprès de participants externes aux services du Conseil Général (participation citoyenne et autres services publics ou professionnels). Sans appliquer cet outil, l'équipe d'évaluation s'est parfois inspirée des références proposées dans le cadre de l'outil d'évaluation des processus de concertation intitulé RELIEF¹. Signalons qu'il a été particulièrement difficile de rencontrer les élus, malgré des tentatives insistantes, ce qui ne fait que refléter les difficultés qu'ils rencontrent pour se rendre disponibles pour les processus participatifs. Au-delà de l'analyse de chaque processus, ces travaux ont servi de support à une analyse comparative transversale, élargie de façon secondaire à d'autres processus accompagnés par la MDP. A l'issue de ces travaux, un premier rapport provisoire a été remis à la MDP, accompagnée d'une fiche de synthèse qui a été utilisée pour présenter les principaux résultats intermédiaires lors de deux ateliers.

Deux ateliers ont été réalisés les 30 octobre et 2 novembre 2009, avec des agents du conseil général, avec un double objectif. Il s'agissait d'une part de restituer et mettre en discussion les résultats provisoires de l'évaluation, d'autre part d'animer une réflexion et d'engager la construction collective d'indicateurs de suivi-évaluation. Lors du premier atelier ont été définis à la fois des objectifs d'évaluation (à quelles questions veut-on répondre) puis des indicateurs. Lors du second atelier, réalisé avec un second groupe, nous sommes repartis des objectifs déjà définis lors du premier atelier, pour aller un peu plus loin dans la construction d'indicateurs. L'équipe d'évaluation s'est basée sur ces travaux pour proposer un outil de suivi évaluation présenté dans le chapitre 5 de ce rapport : nous avons souhaité qu'il reste proche de ce que les agents ont construit lors des ateliers, en vue de son appropriation. Ces indicateurs ont d'ores et déjà été présentés au cours d'une formation réalisée par la MDP le 23 novembre 2009, destinée à une quinzaine d'agents : l'enjeu est maintenant leur appropriation, adaptation, réinvention, afin qu'ils soient utilisés.

Nous allons maintenant présenter les résultats de ces travaux. Après avoir présenté le fonctionnement de la Mission Démocratie Participative, son dispositif d'accompagnement (chapitre 1) et les trois processus ciblés par l'évaluation (chapitre 2), nous aborderons successivement l'identification des effets des processus (chapitre 3), les facteurs identifiés comme étant les plus déterminants quant à ces effets (chapitre 4), puis les indicateurs de suivi-évaluation proposés. Etant donné l'ampleur de la tâche et afin de ne pas alourdir le rapport, des éléments d'analyse importants figurent dans des annexes auxquelles le lecteur sera invité à se reporter.

¹ Beuret J.E., Beltrando V., Dufourmantelle N. (2006) L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils, La Documentation Française, 145p.

Chapitre 1. La Mission Démocratie Participative : organisation générale, activités d'accompagnement, enjeux

1. Présentation générale de la MDP

1.1. Emergence, missions et choix structurants

Créée pour stimuler le développement de la démocratie participative

La création de la Mission Démocratie Participative est proposée par Daniel Breuiller, conseiller général (aujourd'hui devenu vice président chargé de la démocratie participative), en octobre 2004 : cette mission est installée en avril 2006. En réalité, cette initiative est le fruit d'un parcours. Selon le cabinet Amnyos, avant 2006, il existait déjà une culture ancienne de la démocratie participative au sein du CG94 et trois démarches avaient notamment bénéficié d' « *actions participatives lourdes* » : en 2002, c'est le lancement du projet « Imagine le Val-de-Marne », qui a permis de mobiliser près de 20 000 habitants, sur une durée de 8 mois et a fortement marqué le Conseil Général du Val de Marne. Ce sont ensuite l' « observatoire des engagements », puis le « Schéma Départemental d'Aménagement ».

En 2006, la mission est créée pour stimuler le développement d'une démocratie participative à laquelle sont assignés deux objectifs centraux : améliorer les services publics (efficacité, pertinence...) d'une part, réconcilier les citoyens avec la politique (vie publique, choix collectifs...) d'autre part. La mission va rapidement se positionner dans une posture d'accompagnement vis-à-vis des services du Conseil Général : « *au-delà de nos missions propres (élaboration d'une charte départementale de la concertation, réalisation des assises de la démocratie participative), nous venons en appui aux services du département afin que chacun d'eux intègre encore plus à son fonctionnement des processus en faveur de la participation des usagers et des habitants* », précise Pascal Jarry dans un texte de présentation de la toute nouvelle MDP, lors de sa mise en place, en mai 2006.

Des choix originaux et structurants

Nous avons extraits certains propos d'agents ou personnes ressources de la MDP, ainsi que des passages de documents internes, qui permettent de bien expliciter les choix réalisés :

S'adresser aux agents du Conseil Général, intervenir en appui-accompagnement

Selon Pascal Jarry (revue *Territoires*, 2008), « *la démocratie participative ne se joue pas qu'entre les élus et les habitants. Les techniciens ne sont pas un écran qui empêche de rencontrer les habitants. L'administration est un élément du système et doit clairement intégrer ce rôle* » (Pascal Jarry, *Territoires*, 2008). Dès lors, la MDP se tourne vers les agents et services du Conseil Général, qu'elle appuie dans leurs initiatives. La mission intervient «avec» le service qui conserve la main sur son projet : « *nous visons l'autonomie des professionnels en les aidant à se forger une compétence et des repères, pour que le recours à*

la participation devienne un réflexe et un atout qui facilite la gestion de leur projet », (Sophie Largeau, membre de la MDP, revue *Territoires*, 2008). Ce choix n'est pas anodin et peut surprendre : *« au début, certains services ont été surpris, car ils s'attendaient à un travail d'animateur de la concertation »*. Pour la MDP, c'est une posture délicate qui repose sur le *« pari parfois difficile d'une posture de l'invisible qui s'appuie sur la dynamique, la volonté de l'agent accompagné et l'appropriation qu'il va faire »* selon Sophie Largeau, qui souligne le fait qu'il est parfois *« difficile d'accepter que le résultat nous échappe ou le fait que l'on aurait fait les choses différemment »*. Mais *« si l'on veut que les avis recueillis des citoyens impactent réellement le contenu du projet, c'est au porteur de projet de piloter la concertation car elle fait partie intégrante de la conduite du projet : depuis la construction rigoureuse des conditions d'un espace de dialogue, le mode de collecte des avis, l'analyse des paroles émises, la manière de les porter à la connaissance des élus et l'évaluation des changements apportés au projet issus de la concertation »*².

Une technicité de la concertation mise en avant

La mission met en avant le fait que la démocratie participative suppose une ingénierie, une technicité, des compétences spécifiques (ce qui peut sembler aller de soi mais n'est pas toujours, à notre avis, suffisamment reconnu). Sophie Largeau évoque la *« volonté de rentrer dans une expérience plus professionnalisante de la concertation, pour que la démocratie participative soit partie intégrante des projets »* (revue *territoires* n°485, février 2008). Un document d'orientation évoque cette technicité en affirmant que la démocratie participative *« fera sans doute l'objet de sensibilisation et/ou de formation des agents pour développer pour chacun la complémentarité entre l'expertise des citoyens et l'expertise technique »*. Lors de notre entretien du 29/07/09, l'équipe insiste sur le message à transmettre aux services, à ce niveau : *« ce qui compte, ce n'est pas de faire la concertation, mais de la faire vraiment », « la concertation, cela se passe dans la durée, avec une vraie méthode »*.

La Démocratie Participative au quotidien

A l'heure où des temps forts de dialogue tels que des débats publics ou conférences de citoyens, autour de grands projets ou problématiques, tendent à occuper le devant de la scène en matière de démocratie participative, le CG94 affirme que c'est *« un mode de relation aux usagers-citoyens-habitants qui a sa place à tous les échelons de l'activité et en continu, pas seulement sur les grands projets qui sont évidemment des occasions fortes, mais aussi dans le quotidien des services... »*. Cependant, les citoyens n'étant pas *« à la disposition »* de l'administration, *« c'est donc à l'administration de prévoir des formes acceptables et attrayantes d'engagement dans les processus participatifs »*.

Nous mettons en relief ces trois choix, car ils sont à la fois structurants pour l'action de la MDP et originaux par rapport à d'autres expériences de Démocratie Participative.

² Laurent Sochard, de l'ENACT, soutient ce choix de transversalité et d'accompagnement : *« l'intérêt de l'accompagnement est essentiel, sans quoi la démocratie participative court le risque d'être une dent de plus dans le râtelier organisationnel. C'est toujours plus facile d'avoir un élu et un service faisant de la démocratie participative dans leur pré carré que de mettre en place une organisation capable d'irriguer la démocratie participative dans d'autres services. Or, la démocratie participative ne doit pas être à part, ou en plus... »*

1.2. Positionnement et ressources, au sein du Conseil Général

La MDP est l'un des services de la Délégation Générale à la Citoyenneté et au Développement Durable (DéCiDé), qui comprend aussi une mission développement durable, un observatoire des inégalités hommes-femmes et une plate-forme téléphonique visant à faciliter l'accès des val-de-marnais à l'information. La DéCiDé est un service transversal directement rattaché à la Direction Générale des Services Départementaux.

Ses ressources humaines sont la richesse principale dont dispose la MDP. L' élu référent est Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, devenu vice président chargé de la démocratie participative. Il existe une forte demande des élus, comme en témoigne leur participation à un séminaire sur la participation réalisé le 2 juillet 2009, avec une demande politique autour de la question « comment la concertation peut nous aider à voir comment agir, y compris avec moins de moyens (contexte actuel) ? ». L' élu référent joue un rôle clé, en tant que relais vers la sphère politique du CG94 : « *au nom du président du Conseil général, j'essaie de capitaliser les acquis de la démocratie participative et de faire des propositions nouvelles à l'exécutif et à l'assemblée départementale, ou à l'occasion des comités de pilotage mis en place pour différents projets* » (extrait d'un document interne).

La MDP compte actuellement trois chefs de projets qui sont chacun plus spécifiquement chargés de travailler avec deux des six pôles d'activité du Conseil Général (action sociale et solidarités, enfance et famille, éducation et culture, architecture et environnement, aménagement et développement économique, ressources). Chacun se fait connaître dans les pôles dont il est le référent. Chacun est aussi le référent privilégié pour deux ou trois secteurs du département : dans chacun de ces secteurs, un coordonateur territorial s'occupe de la coordination des actions du Conseil Général. Chacun des chefs de projet doit assumer quatre fonctions :

- Fonction ressource (être une ressource pour les services) : il s'agit d'accompagner les services qui le demandent, dans un projet de démarche participative. Ce sont les services qui font appel à la MDP. Celle-ci a toujours un interlocuteur privilégié dans le service, pour chaque concertation qu'elle accompagne. Elle a potentiellement 300 à 400 interlocuteurs (chefs de projets) dans les services.
- Fonction production : produire des outils, des évènements etc. au service de l'accompagnement des processus participatifs, au sein du Conseil Général,
- Fonction prospective : développer une démarche prospective et novatrice sur la DP,
- Fonction transversale : développer une dynamique de réseau du local au global, interne au CG ou externe. Au sein de ces réseaux, il s'agit d'enrichir la réflexion de chacun, de faire des propositions, de communiquer.

13. Les activités de la MDP, hors accompagnement

La MDP accompagne des démarches participatives mises en œuvre par les services du Conseil Général. Au-delà de cette fonction, qui sera l'objet du chapitre suivant, la mission conduit des actions qui nous semblent s'inscrire dans deux axes (pour une analyse détaillée, cf. annexe n°3).

La production d'outils et supports pour la concertation

Durant les trois dernières années, la MDP a notamment conduit :

- La production concertée d'un guide méthodologique pour la concertation des Val De Marnais : il est à la fois le fruit et le support de travaux de concertation au sein du CG94, puisqu'il a été élaboré à partir d'une capitalisation des savoir-faire des agents et d'une formation-action qui a réuni une cinquantaine de fonctionnaires territoriaux du Conseil Général.
- La production concertée de la charte de la participation : elle oblige désormais les chefs de projet à se poser la question de la participation. « *Avec la charte, la démocratie participative devient la norme* », ceci d'autant plus qu'elle a fait l'objet d'une communication massive auprès du grand public.
- La production d'une brochure sur « des droits et des lois pour la participation des citoyens et des usagers : publiée en novembre 2006, puis mars 2009.
- La conception et la réalisation de cycles de formation, composés de trois sessions de deux journées, avec 15 participants par cycle. La formation était initialement destinée aux agents qui avaient un projet de concertation en cours, mais la mission a constaté un décalage temporel entre la formation et les projets des agents : la formation est proposée désormais indépendamment du projet. L'objectif est que les agents « *ne pensent plus seulement en termes de réunion publique* », « *qu'ils soient moins craintifs par rapport à ce type de démarche* ».

Créer une culture de la participation au sein des services, intéresser les agents, élus et citoyens à la concertation

Il s'agit à la fois d'intéresser les services à la concertation et de trouver des opportunités pour expliquer à quoi peut servir la MDP. Pour cela, les actions suivantes ont notamment été menées :

- Rencontre des acteurs de la démocratie participative, les 17 et 18 novembre 2006 : la matinée du 17 novembre était réservée aux agents (forum des agents du département), pour expliquer ce qu'est la démocratie participative, ses enjeux, etc...
- Des initiatives collectives sont proposées chaque année : par exemple un déplacement collectif aux journées de l'ADELS sur la démocratie locale.
- Des actions de communication interne et externe sur la charte, une fois celle-ci élaborée.
- L'élaboration de supports de communication, avec en particulier des films.
- Des parcours de découverte de la concertation proposés aux agents qui le souhaitent : on leur propose, au cas par cas, de participer à une réunion de concertation en tant qu'observateur. En amont et en aval ont lieu des réunions avec la MDP et le service qui conduit la concertation, pour expliquer l'action, puis revenir sur ce qui s'est passé.
- Il existe un projet de séminaire des directeurs, car lorsqu'un agent est intéressé et souhaite engager une démarche participative, il peut parfois avoir des difficultés à convaincre sa hiérarchie de lancer une telle démarche.

Dans l'annexe n°4, un chronogramme permet de situer dans le temps la mise en place de ces activités, afin de mieux comprendre le processus de consolidation de la MDP, qui est passé notamment par la production concertée d'outils qui sont aujourd'hui de précieux supports pour son action.

2. L'accompagnement

L'accompagnement est au cœur des activités de la MDP et a été mis en avant par l'équipe dès le début : *« on a expliqué que l'on n'était pas certains que l'accompagnement marcherait, mais que l'on était certain que le reste, sans accompagnement, ne marcherait pas »*. C'est un service gratuit, offert par la MPD aux autres services. En plus, la MPD mobilise parfois une ligne budgétaire pour appuyer des concertations, dans le cadre d'un cofinancement plafonné à 50% des coûts (le service qui demande un appui doit financer au moins 50% du coût de la démarche) : le service doit être autonome, mais on mobilise ces fonds si la démarche est innovante. L'accompagnement est réfléchi au cas par cas. Des échanges informels conduisent à une « saisine » de la MPD : souvent, la MPD participe à l'élaboration de la commande.

2.1. Les principes

L'accompagnement proposé par la MDP aux services du Conseil Général, repose sur les principes suivants.

Une posture particulière

Immersion et prise de recul. La méthodologie de travail mise en œuvre est issue à la fois d'un travail en immersion (« être avec ») et d'une prise de recul, avec la recherche de méthodes de concertation spécifiques³.

Accompagner sans se substituer. La MDP ne se substitue pas aux autres directions pour mener des actions, mais elle les aide en termes de conseils, orientations, accompagnement pour la conception des processus participatifs, appui à la mise en œuvre. Elle favorise aussi une mise en réseaux avec d'autres acteurs du CG94 confrontés aux mêmes questions, des experts externes pouvant prendre en charge une partie de l'action, des personnes ressources du territoire. Le service demandeur garde la maîtrise d'œuvre.

Un accompagnement ad-hoc, co-construit : cet accompagnement est co-construit avec les directions au regard de leurs besoins et privilégie la participation des agents du service. Il ne s'agit pas de communiquer des recettes-types mais d'un travail d'élaboration conjoint.

Accompagner sans juger : l'accompagnement positionnant la MDP et son interlocuteur à un niveau identique, il implique un **non jugement**. La MDP apporte un conseil mais ne peut porter de jugements sur les choix réalisés par le service maître d'œuvre du processus.

Un accompagnement ouvert sur plusieurs dimensions : l'axe central de l'accompagnement est l'**accompagnement opérationnel**, pour la conception d'une opération de concertation, les choix de méthode, de prestataires, l'appui et le conseil dans la conduite du processus, etc... Mais deux autres dimensions sont prises en compte : une **dimension stratégique** où il s'agit de prendre en compte et questionner les enjeux qui dépassent l'opération de concertation et

³ Nous retrouvons ici une posture de compromis entre implication et détachement, identifiée dans des travaux sur la médiation territoriale. Cf. Beuret J.E. 2006. La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, Ed. L'Harmattan, 341 p.

concernent l'action et le service dans son ensemble ; une **dimension politique** relative à la place, au rôle et à la mobilisation des élus.

Le processus : les étapes de l'accompagnement

Etape 1. L'émergence de la commande et la co-construction des modalités d'accompagnement. La MDP n'intervient qu'à la demande d'un service. Les demandes naissent en général à partir d'échanges informels qui ont lieu dans les services du CG94. Chaque membre de l'équipe de la MDP est référent pour deux pôles du CG : il s'y fait connaître, informe, échange... (c'est la MDP qui a choisi cette organisation, mais lorsqu'elle a rencontré les directeurs de chaque pôles, tous ont jugé intéressant de disposer d'un référent). Ainsi émergent des idées, projets de concertation et demandes d'appui. Un premier travail conjoint permet de préciser les attentes du service et de co-construire le mode d'accompagnement le mieux adapté.

Etape 2. Analyse et diagnostic. A partir de l'analyse de la demande, du diagnostic de la situation et de la mobilisation de la diversité des acteurs de manière spécifique à chaque projet accompagné, la MDP explore le champ des possibles et imagine des hypothèses de travail. La personne en charge de l'accompagnement amène ses interlocuteurs à réfléchir et proposer des hypothèses de travail, d'outils... Parallèlement, elle recherche ailleurs des pratiques ou des outils dont il est possible de s'inspirer. La confrontation d'idées, de points de vue, de pratiques, d'outils, permet une élaboration et une sélection d'approches.

Etape 3. Construction de propositions. À partir des travaux précédents, la personne en charge de l'accompagnement fait des propositions ou aide les équipes qu'elle accompagne à les formuler. La MDP accompagne la réflexion mais se veut aussi force de propositions, particulièrement dans les périodes de ralentissement, de blocage. Une fois les propositions énoncées, la MDP laisse les porteurs de projets et/ou les personnes impliquées dans le projet choisir leurs actions.

Etape 4. Appui à la mise en œuvre, formalisation et synthèses. La MDP accompagne ensuite la mise en œuvre des actions, sous des formes diverses. Elle réalise des animations ou conseille l'animateur, élabore des écrits (comptes-rendus, outils, tableaux, synthèses...), stimule la réflexion, appuie l'explicitation de certaines problématiques et analyses, interpelle ses interlocuteurs pour provoquer des réflexions plus approfondies, etc... Tout en apportant ce soutien, la MDP veille à formaliser et synthétiser certaines choses en cours d'action, relatives à la conception d'outils, de grilles de synthèse, d'analyses, de comptes-rendus. Ceci se fait d'une part pour et avec l'équipe accompagnée, d'autre part au sein de la MDP, de façon à avoir une meilleure visibilité de ce qui s'est fait, ainsi qu'une mémoire active des actions.

Etape 5. Evaluation. Chacune des interventions est clôturée par une évaluation menée par l'un des membres de la MDP qui n'a pas conduit l'action, ce qui permet d'associer un regard distancié à une réelle immersion dans le projet évalué. L'évaluation doit permettre de constituer un patrimoine de pratiques professionnelles.

Il est très intéressant de disposer de ce modèle de processus d'accompagnement. Mais ce n'est qu'un modèle de référence, l'accompagnement prenant en réalité des formes très diverses.

2.2. Des principes à la réalité : les situations d'accompagnement

Trois acteurs : pilote, prestataire, accompagnant

En réalité, l'accompagnement met souvent en jeu trois personnes ou équipes :

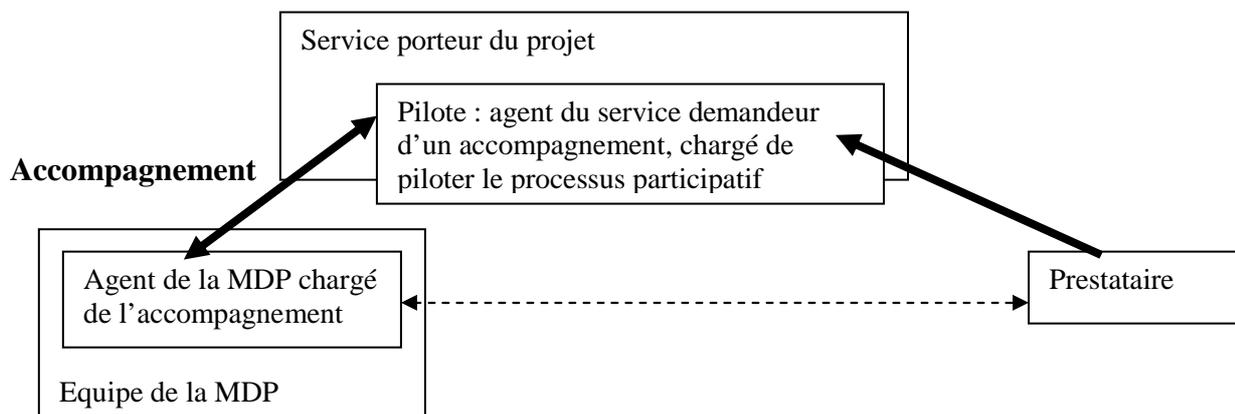


Figure 1 : trois acteurs pour chaque démarche : pilote, prestataire, accompagnant

L'accompagnement s'inscrit dans ce triptyque, au moins pour les processus lourds, tels que ceux sur lesquels l'évaluation se penchera plus particulièrement. Les interventions de ces trois acteurs doivent être clairement distinctes, coordonnées et complémentaires.

Des situations très diverses, allant d'un appui ponctuel à l'accompagnement stricto sensu

En réalité, la situation d'accompagnement où la MDP appuie un processus en cours, du début à la fin, ne semble pas être la norme, ni même représenter la majorité des situations d'intervention de la MDP. En 2009 par exemple, près de la moitié des processus d'accompagnement en sont au stade de la co-élaboration de la méthode et l'accompagnement s'arrête parfois à cette phase. Dans un autre cas, il s'agit d'accompagner un débat public, procédure qui échappe au Conseil Général et dans un autre cas encore, il s'agit d'un appui méthodologique ponctuel, à la demande. L'accompagnement se déroule donc parfois au fil du parcours et selon les principes énoncés par la MDP, mais il prend aussi de multiples formes que l'on peut qualifier de mineures.

Dans la pratique, la MDP apporte avant tout une aide à la conception d'opérations de concertation, avec des apports méthodologiques importants. Lorsqu'un prestataire est recruté, elle appuie le chef de projet dans l'élaboration d'un cahier des charges et le processus de sélection. Lorsqu'il ne s'agit pas seulement de concevoir une opération (qui peut ne pas être mise en œuvre), mais d'accompagner la réalisation, la MDP joue un rôle d'accompagnement très important, en arrière plan du chef de projet.

Accompagnement et (ac)compagnonage auprès du pilote du projet

L'accompagnement nous semble revêtir deux aspects. Ce sont d'abord des apports liés à des compétences spécifiques, qui pourraient être ceux d'un consultant, avec des conseils et une fonction de formation en cours d'action : les avantages dont disposent les agents de la MDP, par rapport à un consultant, sont leur forte disponibilité au jour le jour, ainsi qu'une bonne connaissance des services du CG94 et de leurs procédures. Ils assurent une formation sur mesure, qui passe par exemple par des temps de briefing et débriefing en amont et en aval de réunions. Ce sont ensuite des apports plus diffus via des échanges permanents. La MDP est un tiers accompagnant, avec une fonction miroir, qui reformule, alerte et soutient une dynamique et le pilote du projet. Pascal Jarry, à partir de la démarche de la CLI d'Orly, parle d' « **(ac)compagnonage** avec les chefs de projets dans leur professionnalité, leurs doutes, leurs questions, en valorisant leurs réussites, leurs compétences et en les dynamisant ». Cette fonction revêt une importance particulière.

2.3. Pour y voir plus clair : une base de données et son exploitation

Afin de mieux saisir la réalité de l'accompagnement et les difficultés rencontrées, nous avons élaboré une base de données portant sur 11 projets, à partir de fiches disponibles dans un document daté du 25 septembre 2008 et d'informations complémentaires fournies par la MDP (cf. annexe n°5). Même avec un échantillon restreint (11 processus), d'ores et déjà, cette base de données nous permet de constater certaines choses :

- L'accompagnement est demandé par des directions et services très divers
- Dans deux tiers des cas considérés, l'accompagnement porte sur des processus de concertation limités dans le temps. Dans les autres cas, les processus de concertation s'inscrivent dans des espaces de dialogue permanents, déjà créés ou à créer.
- L'accompagnement porte sur des processus qui visent à :
 - Elaborer une politique de façon participative (4 cas)
 - Améliorer un service ou une instance de dialogue *via* une évaluation participative (3 cas)
 - Elaborer un plan de concertation, sans perspectives claires quant à sa mise en œuvre (3 cas)
 - L'organisation concertée d'un forum, premier pas vers, peut-être, d'autres démarches de dialogue (1 cas)
- La majorité des processus mettent en jeu une **concertation entre un ou plusieurs services** du Conseil Général, couplée à une concertation avec des citoyens du Val de Marne.
- Ce sont surtout des **usagers** des services assurés par le Conseil Général qui sont concernés par les démarches participatives. Les non-usagers ne sont concernés que dans deux cas.
- Les **supports de dialogue** sont surtout des réunions. Des **outils** de collecte de données sont parfois employés, avec des entretiens, questionnaires ou sondage. Un outil de

représentation du jeu d'acteurs est parfois utilisé, avec « *la carte des parties prenantes* ». Des outils spécifiques et innovants, voire expérimentaux, ont été utilisés, mais dans le cadre d'un seul processus (le Projet Educatif Départemental), avec l'auto-médiatisation, la thérapie sociale et le théâtre forum. On innove beaucoup dans ce projet, moins voire peu ailleurs : ces expériences ont-elles été capitalisées, analysées pour voir comment reprendre ces outils ?

- Il est important de se poser la question « **qui est à l'origine de la démarche** ». Il arrive que l'initiative soit celle d'un individu. Dans deux cas, la démarche participative émerge à la demande d'un élu (commande politique), ce qui pose manifestement certains problèmes lorsque les agents concernés ne sont pas convaincu du bien fondé de la démarche. Dans un autre cas, c'est l'initiative d'un agent. Dans ces deux cas, se donne-t-on suffisamment les moyens, à partir d'une initiative ou demande individuelle, de construire l'adhésion de tous à la démarche ?
- Le financement des processus relève des services porteurs de projet, à l'exception des 3 processus lourds, avec appel à prestataire, où la MDP a apporté un appui financier. Le **coût en temps de travail et en argent** est très difficile à évaluer, nous manquons de données à ce sujet.
- Les résultats de ces processus peuvent être de plusieurs types, avec d'une part des **résultats relatifs à l'objet des discussions**, d'autre part des **résultats relatifs aux acteurs** capables de porter la démocratie participative à moyen terme :
 - Révéler des problématiques importantes pour les acteurs et les mettre à l'ordre du jour (les « mettre au travail »)
 - Définir des actions nouvelles (mais leur validation et/ou leur financement n'est pas forcément acquis)
 - Amener une catégorie de participants au processus à s'organiser pour être représentés ou/et à se dynamiser.
 - Obtenir l'adhésion des acteurs-clés et des autorités hiérarchiques à la démarche participative proposée : cela peut aller d'un simple accord à une réelle appropriation des choses
- Ce **qui tend à limiter la portée** de ces résultats peut être notamment :
 - Une difficulté pour **passer des interrogations aux préconisations et aux actions** : on ne va pas toujours au bout du processus de changement
 - Des priorités différentes, entre des services pour lesquels la priorité va à une concertation interne au Conseil Général, entre les services concernés, et des acteurs qui accordent autant d'importance à la participation citoyenne : les résultats des démarches participatives peuvent se trouver relégués au second plan et ne pas être pris en compte. Entre **management transversal** (entre les services du Conseil Général) et **management participatif** (associant des citoyens et/ou usagers), des priorités sont parfois établies au détriment de l'une de ces formes de management.
- Les principaux **facteurs de blocage**, ralentissement, difficultés, sont notamment liés soit à des problèmes de « **calage temporel** » des choses, soit à des insuffisances dans la constitution et la **consolidation du réseau porteur de la concertation** :

- Le temps disponible : le temps que se donne le demandeur pour aboutir semble parfois très insuffisant.
- Le chainage temporel entre les temps du projet, les temps du processus de concertation dans son ensemble (supposé alimenter le projet), les temps de l'intervention des prestataires et de la conduite de concertations particulières (supposées alimenter un processus d'ensemble)
- Des peurs liées à des expériences antérieures négatives, avec des concertations insuffisamment outillées
- Une adhésion insuffisante des parties prenantes et parfois même des pilotes du processus, lorsque la commande de démocratie participative vient d'ailleurs ou émane d'une seule personne.
- Des blocages hiérarchiques, faute d'une appropriation du processus par des autorités chargées de valider les choses.

Le traitement de cette base de données apporte certains éclairages sur la réalité de l'accompagnement et nous permet d'en déduire certaines hypothèses intermédiaires et certaines questions. L'analyse des trois processus ciblés par l'évaluation nous a permis de compléter ces premiers éléments d'évaluation, avec une analyse beaucoup plus étayée.

3. Les enjeux : apporter des réponses aux interrogations des agents

La MDP ayant pour mission le développement de la démocratie participative au sein du Conseil Général, il nous a semblé intéressant d'apporter des éléments de caractérisation de la situation dans laquelle elle intervient, de façon à mettre en relief certains enjeux. Nous avons pour cela analysé divers documents écrits ou audio-visuels qui permettent d'une part de caractériser la « situation initiale » sur laquelle intervient la MDP, d'autre part de mieux saisir les inquiétudes des agents, à l'heure de mettre en place des processus participatifs, inquiétudes auxquelles il faudra tenter de répondre.

3.1. Le « rapport Amnyos » : un état des lieux initial

En 2006, l'« état des lieux des pratiques de démocratie participative du Conseil Général du Val de Marne », réalisé par le cabinet Amnyos, permet de recenser et catégoriser les démarches participatives mises en œuvre, mais aussi d'identifier certains enjeux. Amnyos constate que le CG94 a développé une culture très ancienne en matière de démocratie participative. Il en résulte l'existence de nombreuses démarches qui diffèrent en fonction de trois éléments :

- Le caractère permanent ou ponctuel des processus de démocratie participative. Des processus permanents reposent sur la mise en place d'instances de représentation (avec des représentants élus ou nommés) des habitants ou des usagers d'un service, ou d'instances ouvertes telles que l'observatoire des engagements ou le forum des jeunes. Les processus ponctuels s'apparentent à la mise en place d'espaces de débats citoyens, soit en amont de la politique du Conseil Général (ouverts à tous les habitants ou à un public ciblé), soit au cours de la mise en œuvre d'une politique ou d'un projet.

- Le type de compétences concernées : le CG94 a tendance à mettre en œuvre des démarches « lourdes » là où il dispose de compétences exclusives (action sociale, petite enfance, collèges) et de démarches plus innovantes et souples là où il exerce des compétences partagées (voierie, infrastructures), ou là où il intervient sans avoir de compétence légale (schéma départemental d'aménagement du territoire).
- Les modalités de participation des habitants : Amnyos distingue cinq modalités qui sont l'information descendante, l'information remontante, la consultation, la concertation et la co-décision.

Amnyos constate l'existence de marges de progrès sensibles avec :

- Des finalités pas assez claires : certaines démarches sont engagées « par principe », sans objectifs concrets préalablement établis. La participation semble alors être une finalité en soi, plutôt qu'être au service du projet⁴.
- Un manque de technicité dans les démarches. Pour certains dispositifs, la méthode et les techniques d'information et de mobilisation des habitants peuvent notamment être améliorés.
- Des démarches qui reposent sur le volontariat d'habitants usagers d'un service plutôt qu'une large représentation des citoyens : ceci pourrait engendrer une « *oligarchie citoyenne hyper-active* » avec une sur-représentation de groupes de défense organisés.
- Un manque d'évaluation et de visibilité des changements apportés par la participation, avec en arrière plan, le sentiment confus d'habitants d'avoir été plus écoutés qu'entendus.
- Un manque de cohérence avec l'échelon communal.

Nous tenterons de voir en quoi la Mission Démocratie Participative a contribué à combler certaines de ces lacunes.

1.2. Une analyse des perceptions et préoccupations exprimées par les agents

Des inquiétudes auxquelles il faut répondre

Si l'on veut développer une culture de la démocratie participative au sein du CG94, il est important de voir quelles sont les perceptions des agents vis-à-vis de ce concept, leurs attentes, leurs inquiétudes. Certains documents apportent des informations intéressantes à ce sujet : nous avons donc recensé des préoccupations relatives à la démocratie participative, exprimées en 2006 lors des rencontres de la démocratie participative (à partir du film réalisé sur ces rencontres et des actes de ces journées), d'actes relatifs aux stages d'accueil des agents qui ont eu lieu en fin d'année 2006, puis dans d'autres documents ultérieurs (cf. annexe n°5). Cette analyse révèle des inquiétudes auxquelles il faut répondre.

Les acteurs du département ont tout d'abord un certain nombre d'**attentes** vis-à-vis de la démocratie participative : elle est appelée à fournir un cadre pour les rapports entre élus et

⁴ Constat qui peut être rapproché des propos de Laurent Sochard, de l'ENACT : « Les savoirs et les compétences ne sont rien s'ils ne sont pas assortis d'un questionnement éthique, d'une posture critique pour éviter les pièges de la démocratie participative, c'est-à-dire tomber dans l'injonction de la participation sans se poser les questions des objectifs, de la finalité » (Revue territoires n°485, 2008).

citoyens, rapports trop souvent limités à des interpellations sur des problèmes individuels ; elle doit apporter des réponses face à une crise de la représentation démocratique ; elle doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques ainsi que la circulation des informations ; enfin, elle doit constituer une porte d'entrée vers une citoyenneté active, pour que chacun agisse dans son environnement.

S'ils ont des attentes, les acteurs expriment aussi des **inquiétudes** auxquelles il faut s'intéresser, afin d'y répondre.

- Elus et agents craignent d'abord que le fait d'inviter les citoyens à exprimer des avis et propositions, ne **crée des attentes** auxquelles ils ne pourront pas répondre.
- Ils s'interrogent sur la **représentativité de ceux qui s'expriment**, d'autant plus que la démocratie participative peine à inclure certains publics, en particulier les jeunes et les catégories socioprofessionnelles les moins favorisées.
- **L'accès de tous à la parole** revient dans d'autres documents, comme une préoccupation importante. Pour cette animatrice d'un espace RMI, cela se traduit par des actions spécifiques : *« je m'occupe de l'accueil et de l'animation d'ateliers pour les bénéficiaires du RMI. Pour moi, la démocratie participative passe, notamment, par la création d'un atelier d'écriture dans lequel les personnes peuvent s'exprimer, raconter leur quotidien, partager leurs doutes et leurs attentes »*.
- Ils se sentent pris entre des **exigences opposées, relatives au temps de l'action**, entre le temps requis par les processus participatifs et la nécessité d'agir vite.

Il s'agit là des principales craintes à prendre en considération. D'autres préoccupations sont exprimées de façon secondaire, relatives au coût des processus participatifs, en termes de temps et d'argent, à la place des associations dans ces processus (représentants ? Experts ? Militants ? Relais ? Ecran entre élus et citoyens ?), à la façon dont les sujets abordés sont hiérarchisés, ou encore à l'opportunité d'institutionnaliser la participation.

Pour ce qui est des agents du Conseil général, plus spécifiquement, on remarque que certains restent très sceptiques et qu'au-delà de ces doutes, certains s'interrogent sur des problèmes particuliers relatifs au rôle qu'ils doivent jouer et aux moyens dont ils disposent pour le faire :

- Le rapport entre élus, citoyens et agents, est l'objet de nombreux questionnements : les agents s'interrogent sur leur rôle, à l'interface entre élus et citoyens, position souvent vécue comme inconfortable.
- Les agents soulignent que la démocratie participative doit entraîner des efforts de réorganisation et qu'ils doivent avoir la possibilité d'y consacrer suffisamment de temps.

Là encore, il est important de se questionner sur la façon dont le conseil Général et chacun de ses services répondent à ces préoccupations.

Différentes visions de ce qu'est la démocratie participative et des formes de participation à mettre en oeuvre

Enfin, les propos des agents, lorsqu'ils définissent la démocratie participative, montrent qu'ils en ont des visions différentes (cf. figure n°2).

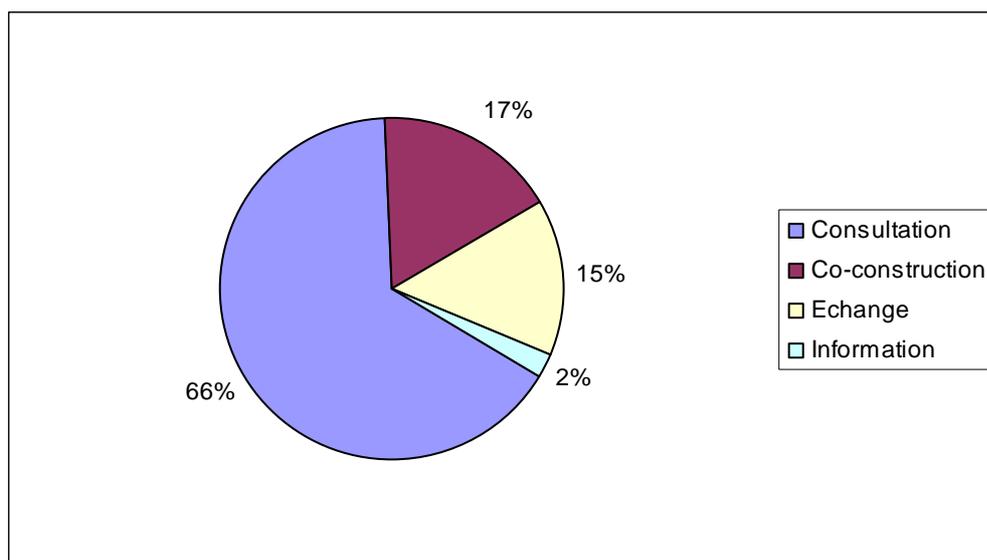


Figure 2 : les approches de la démocratie participative portées par les agents (analyse des définitions données lors des stages d'accueil de septembre et octobre 2006)

Lors des stages d'accueil des agents réalisés en septembre et octobre 2006, les nouveaux arrivants au CG94 ont été invités à donner leur propre définition de ce concept. L'analyse des propos tenus révèle des approches différentes. Pour deux tiers des nouveaux agents, la démocratie participative passe par une consultation et se limite à l'expression d'avis et propositions. Dans 15% des cas, les propos tenus montrent que la démocratie participative est considérée comme un espace d'échange, de débat, sans finalité claire vis-à-vis de la prise de décision. Enfin, pour 17% des nouveaux arrivants des agents, la démocratie participative passe par la co-construction d'actions, projets ou politiques : il s'agit alors d'une concertation, qui va bien au-delà de simples pratiques d'échange ou de consultation⁵. L'approche de ces agents a peut-être évolué depuis 2006, mais cette analyse met en exergue le fait qu'il peut exister des approches très différentes de ce que l'on met derrière les termes de concertation et de démocratie participative. Nous verrons si l'on retrouve ces divergences d'approches dans les projets évalués et si elles posent – ou non – problème.

Une synthèse des enjeux identifiés à partir de l'état des lieux réalisé par le cabinet Amnyos et des propos des agents, est proposée dans l'encadré n°1.

⁵ Tels que nous définissons ces modalités de participation (cf. Beuret J.E., 2006. La conduite de la concertation, déjà cité)

Encadré n°1 : synthèse des enjeux identifiés

L'analyse documentaire montre que le développement de la démocratie participative suppose d'apporter des réponses à certaines questions qui freinent l'investissement des agents et élus ou à certains problèmes identifiés, ce qui suppose de :

A propos des dispositifs mis en place :

- **Préciser les rôles respectifs et les rapports entre élus, agents et citoyens** au cœur des dispositifs de démocratie participative
- Induire des formes de **réorganisation des services** permettant aux agents de s'investir dans les dispositifs de participation
- **Répondre aux craintes des agents et élus** relatives à la création d'expectatives, à la représentativité des avis exprimés, aux contradictions relatives aux temps de l'action

A propos de mobilisation pour la participation :

- Améliorer les **techniques d'information et de mobilisation** des habitants
- Veiller à **éviter la surreprésentation d'intérêts organisés**
- **Faciliter l'accès à la participation pour tous**, en particulier les jeunes, les femmes, les catégories socioprofessionnelles les moins aisées
- **Préciser qui doit être mobilisé** parmi trois cibles : citoyens, usagers, agents (et autres professionnels ?)

A propos des processus :

- Veiller à **préciser les objectifs** : qu'attend-on de la participation, pour l'action, le projet, la politique dont il est question ?
- Veiller à une plus grande **cohérence avec ce que font les communes et intercommunalités** : articuler sur les territoires l'ensemble des processus de démocratie participative
- Disposer de **points de repère pour répondre au caractère très empirique des processus** et à l'absence de formalisation des pratiques, même pour celles mises en œuvre de façon répétée.
- **Valoriser les résultats produits** sur les politiques publiques et en termes de démocratie participative, en développant l'évaluation et la capitalisation des démarches entreprises.

Chapitre 2. Les trois processus évalués : présentation et première analyse

Les trois projets retenus pour l'évaluation sont de grands projets qui viennent de s'achever, considérés comme des projets emblématiques en matière de concertation et de démocratie participative. Ce sont des projets connus de nombreux agents du Conseil Général, mais dont les résultats n'ont pas été clairement établis.

1. Le Plan Bleu

1.1. Présentation générale

L'objectif : la construction d'une politique départementale

Dès le 1^{er} rapport concernant l'initiative « Plan Bleu », l'objectif porte sur la construction collective d'une politique de l'eau pour les 15 ans à venir par l'élaboration d'un document qui soit un outil de référence pour les acteurs de l'eau. *« L'objectif du Plan Bleu est de construire collectivement un document d'orientation et de programmation qui donne une vision collective de la politique de l'eau dans le département »*. Ce projet vise donc à mettre en place une démarche participative pour l'élaboration d'un document d'orientations et de programmation dans le domaine de l'eau nommé Plan Bleu et à mettre en évidence les grands enjeux dans le domaine de l'eau en Val de Marne. L'objectif de la mise en œuvre de cette politique est aussi de valoriser l'image de qualité de vie du département pour être plus attractif. Il s'agit d'engager un processus mobilisant les acteurs de l'eau agissant dans les domaines ayant directement ou indirectement un impact sur l'eau (qualité, quantité, etc.).

Il ressort de nos entretiens un consensus sur les objectifs affichés de la démarche Plan Bleu. Pour les participants, il s'agit de fédérer les acteurs de l'eau du territoire du Val de Marne pour construire une politique cohérente de l'eau et sensibiliser les habitants à la problématique en mettant en avant le potentiel eau du département et en insistant sur son facteur d'attractivité et de développement économique. Si certains acteurs mettent davantage l'accent sur un objectif en particulier, ils n'omettent pas les autres. De façon globale, les objectifs du Plan Bleu ont été clairement affichés dès le début du processus de concertation et ont été atteints. Le fait qu'ils n'aient pas réellement évolué a permis aux participants d'avoir un point de repère. *« Le cap a été maintenu. L'organisation de la concertation était facile à suivre »*. Le Conseil Général s'engage par la mise en œuvre d'une démarche participative à jouer un rôle majeur dans le domaine de l'eau et à être en mesure de répondre aux nouvelles attentes que le processus peut susciter, à savoir notamment faire appliquer, engager et mener à bien les actions proposées, et stimuler la régulation des conflits d'usage.

Contexte et justification

Dans un contexte de prise de conscience mondiale des enjeux sociaux, économiques et écologiques liés à la ressource en eau, de nombreuses initiatives à travers le monde portent sur la préservation de cet élément vital et sur son utilisation raisonnée. A l'échelle départementale, le Conseil Général du Val-de-Marne souhaite s'engager dans cette dynamique par la mise en œuvre d'une politique cohérente de gestion de l'eau en associant

tous les acteurs concernés directement et indirectement. Il souhaite agir en articulant la protection de la ressource avec un développement économique pour offrir une qualité de vie à ses citoyens (habitants, acteurs professionnels, ...). La présence de nombreux cours d'eau dont la Seine et la Marne caractérise le département du Val-de-Marne. Deux tiers des Val-de-Marnais résident à moins de 2 kilomètres d'un cours d'eau. C'est aussi un département situé aux portes de Paris où le taux d'urbanisation est particulièrement élevé et où les problématiques liées à la gestion de l'eau sont croissantes (inondations, pollutions, etc.). Le département constitue donc une échelle territoriale appropriée pour initier une politique de l'eau en fédérant les acteurs du département et les institutions hors département qui ont un rôle dans ce domaine, même si cela dépasse ses compétences obligatoires. La volonté politique d'élaborer un « Plan Bleu » s'inscrit donc dans des objectifs généraux liés au développement durable et vise à réactiver ou activer un sentiment d'appartenance territorial par une prise de conscience des problématiques liées à l'eau. Ce choix se traduit par la volonté de faire émerger « *une citoyenneté de l'eau* » en s'appuyant sur des actions telles que le « Festival de l'Oh ! », initié par le CG qui existe depuis 2001.

Le Plan Bleu apparaît lors des réflexions et l'élaboration des Schémas Directeurs Départementaux dans le domaine de l'aménagement et de l'assainissement. Il s'agit de « *la déclinaison opérationnelle du Schéma Départemental d'Aménagement dans le domaine de l'eau* » (J. Perreux, vice-président du CG chargé de l'Eau, de l'Assainissement, des Energies renouvelables et du Développement Durable (DSEA)). En octobre 2006, J. Perreux rédige un rapport à la DSEA sur le « *concept de Plan Bleu* ». L'idée est de répondre aux engagements du Conseil Général « *pour mieux vivre en Val-de-Marne* » (Projet départemental). Il s'agit d'engager une démarche de construction d'une politique de l'eau, au travers d'un Plan Bleu, c'est-à-dire d'un « *guide* » orientant une politique transversale.

1.2. Méthodologie

L'architecture de la démarche participative Plan Bleu

Le Plan Bleu s'appuie sur une programmation précise dont la finalité, à savoir la rédaction participative d'un programme d'actions, est affichée dès le premier rapport. A l'origine, le Plan Bleu devait être finalisé en octobre 2007, soit un an après le lancement du projet. Cependant, les temps de réflexion, de mobilisation, de participation, de validation sont très longs et les ajustements temporels nécessaires ont été pris en compte. Ces ajustements de calendrier s'accompagnent d'ajustements méthodologiques dont il est question dans les comptes rendus et notes au bureau qui jalonnent le projet. Cependant, ces modifications sont restées mineures. Les principes et étapes méthodologiques ont été consolidés et alimentés par les apports de l'équipe de la mission Plan Bleu, accompagnée par la Mission Démocratie Participative et par le cabinet de consultants Res Publica.

La démarche se décompose en trois phases :

Etape 1 : Cadrage interne : « Phase de co-construction du projet de Plan Bleu au sein du Conseil général ».

Il s'agit de rédiger un document cadre à partir de groupes de travail regroupant les agents des directions du CG (liées à la thématique eau). Ce document est « *support de la concertation* ».

des acteurs et partenaires ». Les résultats attendus correspondent aux attentes, c'est à dire à la définition des grandes orientations du département. En effet, de grandes problématiques sont définies, et seront des axes de réflexion. Il émerge également des idées de dispositifs participatifs à mettre en place et d'outils de sensibilisation. Les réunions en interne au CG ont permis d'identifier les enjeux pour le CG, d'identifier des acteurs à solliciter, d'identifier des leviers d'actions possible de la part du CG selon ses compétences, de relever la place, le rôle que peut jouer le Plan Bleu en tant qu'outil de coordination des actions des différents services.

Etape 2 : Etape participative

La première phase consiste à récolter les avis et propositions du grand public, d'habitants et d'acteurs de l'eau pour définir des grandes lignes d'action. La consultation du grand public s'effectue lors du festival de l'Oh ! de 2007. A l'origine (en 2006), il est prévu quatre ateliers thématiques impliquant toutes les catégories d'acteurs entre mars 2007 et juin 2007. Finalement, le lancement de la participation prend du retard et cette phase s'étale sur un temps double pour faciliter la participation des acteurs et le travail de coordination de l'équipe du Plan Bleu. Un changement méthodologique intervient et ce sont deux groupes séparés qui vont travailler sur la définition de grands axes d'actions : d'un côté, les habitants au sein de « **tables rondes** », de l'autre, les acteurs de l'eau (associations, professionnels, institutionnels, élus, agents du CG) réunis en « **ateliers thématiques professionnels** ». Cette séparation entre les acteurs permet de faciliter l'expression de chacun en fonction de leurs savoirs (savoirs profanes et des savoirs d'experts). Ensuite, une mise en débat, ouvert à tous, permet d'alimenter les réflexions et fait la transition avec l'étape suivante où des « **ateliers de la concertation** » sont programmés. Ils regroupent cette fois-ci les habitants et les acteurs de l'eau ayant participé aux premiers travaux. Initialement, le déroulement de ces ateliers est prévu en parallèle, mais suite à des réajustements méthodologiques, deux ateliers s'organisent en amont d'un troisième, permettant à tous les participants de s'y impliquer. Cette phase devait durer deux mois (de août à septembre 2007). Ce retard est dû aux élections municipales et cantonales (mobilisation complexe des élus) et aux vacances de février et de pâques (mobilisation complexe des habitants et des professionnels). Dans ces ateliers sont discutées les actions à engager dans le domaine de l'eau en fonction des principaux objectifs à atteindre (comme par exemple améliorer la connaissance et le suivi de la ressource en eau et des milieux aquatiques et faire de l'eau une composante essentielle de l'aménagement dans le Val-de-Marne). Une nouvelle mise en débat est prévue (et réalisée) pour permettre de nouveau d'alimenter et d'enrichir les résultats.

Etape 3 : Finalisation et adoption du Plan Bleu

Cette phase consiste à « *finaliser le Plan Bleu et à le faire adopter par l'Assemblée départementale* ». La finalisation s'effectue d'une part en novembre 2008 en interne au CG avec l'élu et la DSEA pour travailler sur les propositions émises par les participants et éventuellement éliminer celles qui ne paraissent pas pertinentes. Les acteurs de l'eau sont ensuite consultés pour effectuer les derniers ajustements. La présentation générale en plénière est l'occasion de distribuer aux participants un questionnaire d'évaluation de la démarche. 35 réponses sont recueillies et alimenteront nos propos sur les impacts et ses déterminants. Le Plan Bleu est proposé au vote à l'assemblée départementale et adopté le 25 mai 2009.

La démarche Plan Bleu s'appuie sur un ensemble de dispositifs participatifs : des opérations de communication et d'information, des phases de consultation et de concertation avec la volonté de créer de passerelles entre les acteurs participants.

Les instances participatives

Des instances de consultation et de mise en débat

- **Le Festival de l'Oh !** est un dispositif existant depuis 2001 sur lequel s'est appuyée la démarche Plan Bleu de 2007 à 2009. Le Festival de l'Oh ! de 2007 est l'occasion de lancer le projet. Il a permis de stimuler la mobilisation des acteurs et leur participation en amont, au cours du processus et en aval de la démarche. C'est lors de ce premier festival que sont recrutés les habitants pour la participation aux tables rondes. Des actions sont réalisées pour recueillir les attentes et les aspirations des habitants comme « *une oreille à l'écoute de vos rêves* » où 300 messages audio et 200 messages écrits ont été récoltés. Le second événement (mai 2008) permet de faire état des avancées de la concertation par une exposition. Des milliers de visiteurs sont présents et des contributions sont apportées. L'organisation de deux réunions publiques réunissant 60 personnes permet également d'alimenter les réflexions sur le Plan Bleu. En juin 2009, le festival est l'occasion de promouvoir les résultats du Plan Bleu et de faire signer les partenaires.
- Deux **soirées à l'université Populaire de l'Eau et du Développement Durable (UPEDD)** ont été programmées sous la forme de réunions publiques et ont réuni près de 100 personnes. « *Si l'Université ne peut être conçue comme une instance de concertation, elle peut être un lieu de résonance du débat conduit par ailleurs et ainsi permettre l'élargissement du cercle des participants à la discussion sur le Plan Bleu* » (N° 1 Notes méthodologiques, Res Publica).
- Quatre **réunions plénières** jalonnent le processus et sont le lieu de présentation et de rappel des étapes de la démarche par les élus. Elles sont aussi des espaces d'échanges d'informations et de débats. On remarque que le nombre de personnes assistants aux réunions de plénières diminuent de moitié pour les acteurs de l'eau, les agents du CG et les habitants lors de la deuxième étape du processus (entre avril 2008 et juillet 2008), mais en moyenne, près de 70 personnes sont présentes.

Des instances de concertation

Les instances de concertation concernent les ateliers thématiques, les tables rondes ainsi que les ateliers de la concertation mis en place dans la deuxième phase du processus. Les deux premiers sont organisés en parallèle et ont pour but d'élaborer des « *propositions d'orientations et d'actions sur des thématiques d'intervention* ».

- **Les tables rondes** regroupent 37 habitants parmi les 265 volontaires inscrits lors du Festival de l'Oh ! de 2007. De septembre 2007 à avril 2008, cinq rencontres au lieu des trois initialement prévues permettent aux habitants de se rencontrer et de discuter de « *la question des pollutions, gestion des eaux pluviales, aménagement des berges et de la voie d'eau, l'approvisionnement en eau potable, la gestion de l'eau (acteurs, couts, contrôle)* ». Deux axes prioritaires émergent : la lutte contre les pollutions et la sensibilisation, l'éducation, l'information, la prévention.
- Les **ateliers thématiques techniques** regroupent 103 structures différentes. « *Elles ont participé de manière plus ou moins étroite à la démarche : participation aux ateliers, destinataires des comptes-rendus des débats, rencontres individuelles* ». Les

réunions sont programmées en fonction de trois grandes thématiques, après une présentation générale du Plan Bleu et un débat lors de la première réunion. Les réunions ont permis de rédiger un avant-projet « *supports à débats* », présenté lors du festival de l'Oh ! de 2008 et des réunions publiques à l'UPEDD.

- D'avril à novembre 2008 se tiennent trois **ateliers de la concertation**, chacun composé de trois réunions, regroupant les acteurs ayant participé aux instances de concertation précédentes. 96 acteurs de l'eau, 42 agents du CG et 17 habitants ont participé à au moins une réunion des ateliers de la concertation. Cependant, en moyenne, étaient présents 25 acteurs de l'eau, 14 agents du CG et 6 habitants. Les premiers ateliers portent sur « *l'eau à boire* » et « *l'eau à vivre* » et le troisième, décalé dans le temps, porte sur la gouvernance, l'évaluation du Plan Bleu, sa portée, le suivi et le rôle des acteurs. Les rencontres de ce dernier atelier ont lieu après une réunion de synthèse des deux premiers. Le format du dialogue est différent du projet initial dans le sens où 3 groupes de discussions s'organisent à chaque réunion, nécessitant la présence de quatre animateurs. C'est lors de ce troisième atelier qu'émerge l'idée d'une charte de l'eau accompagnant le programme d'actions. En effet, les ateliers de la concertation aboutissent non seulement à la proposition de 200 actions différentes mais également à la nécessité de rédiger une charte. Alors qu'elle n'était pas pensée à l'origine « *on n'aurait jamais imaginé ça* », celle-ci permet de faire la distinction entre projet et principes et a pour but d'accompagner le programme d'actions. Il s'agit d'un « *document consensuel avec des principes qui ont du sens* », qui fixe un cadre pouvant évoluer dans le temps et impulser une dynamique.

1.3. L'itinéraire de la concertation

Cette démarche s'inscrit dans un processus long. Les acteurs soulignent la richesse de la démarche, « *c'est un beau projet* », « *une démarche innovante* » tout en insistant sur l'aspect ambitieux du projet : « *ce n'était pas couru d'avance* », « *c'est une démarche compliquée mais simple par rapport à l'objectif (car il était clair)* », « *c'est un beau pari mais pas évident d'avoir tout le monde autour de la table dans un cadre non réglementaire comme les SAGE* ». La qualité de l'animation est saluée par les acteurs interrogés qui qualifient l'agent porteur du projet et le prestataire de « *performants* », « *compétents* », « *rigoureux* » ayant effectués « *un gros travail de préparation des réunions, un travail de synthèse* » permettant « *d'être proactif* ». Les adaptations méthodologiques en cours du processus ont permis d'atteindre les objectifs de départ portant sur l'élaboration d'un programme d'actions et ont même été plus loin car le Plan Bleu n'est pas seulement un document comprenant 94 actions, c'est aussi une charte qui engage moralement les signataires à mener ces actions.

Première étape : Construction d'une vision départementale de la politique de l'eau

Phase initiale	
Mai-août 2006	Collecte de données, exploitation des ressources internes et externes, élaboration d'une synthèse et d'un recueil d'expériences
Phase de co-construction d'un document d'orientation de la politique de l'eau au sein du CG	
Octobre-décembre 2006	4 groupes de travail thématique se réunissent pour établir un diagnostic, des orientations et des objectifs
Janvier-mars 2007	Les 4 groupes de travail thématiques se réunissent de nouveau, dans le but cette fois-ci de mettre en évidence les actions concrètes portées par le CG dans le domaine de l'eau
Avril - juin 2007	Elaboration d'un document cadre Plan Bleu support à débat Validation du document le 11 juin 2007

Deuxième étape : Etape participative

Phase 1 : collecte des contributions du grand public, des habitants et des acteurs de l'eau	
Juin- juillet 2007	- Festival de l'Oh ! : présentation du Plan Bleu au grand public - Réunion plénière de lancement pour les acteurs de l'eau
Septembre-janvier 2008	- Tables rondes : 4 rencontres d'habitants - Deux réunions dans chacun des trois ateliers thématiques réunissant les professionnels de l'eau
Janvier-février 2008	- Réunion publique à l'UPEDD - Synthèse des travaux menés en parallèle par les habitants et les acteurs de l'eau - Bilan à mi-parcours et perspectives
Phase 2 : Mise en place des ateliers de la concertation	
Avril 2008	- Réunion plénière de lancement de la phase de concertation portant sur l'amélioration de la qualité de l'eau et sa gestion durable et sur l'eau comme un élément identitaire, d'animation urbaine et de développement du territoire (15 habitants ; 36 agents du CG ; 76 acteurs de l'eau)
Mai 2008	Premières réunions de deux ateliers de la concertation (5 habitants ; 14 agents du CG)
Juin 2008	- Réunion publique à l'UPEDD - Festival de l'Oh ! 2008 - Deuxièmes et troisièmes réunions des deux ateliers de la concertation précédemment cités - Réunion plénière de synthèse de ces deux ateliers (4 habitants, 13 agents du CG ; 35 acteurs de l'eau)
Septembre-octobre 2008	- Trois réunions de l'atelier 3 de la concertation portant sur la sensibilisation et la gouvernance de l'eau (6 habitants ; 14 agents du CG ; 31 acteurs de l'eau) - Synthèse des propositions

Etape 3 : Finalisation et adoption du Plan Bleu

Octobre 2008	Rédaction de la Charte de l'eau et du programme d'actions Plan Bleu
novembre 2008	3 réunions de travail entre la Mission Plan Bleu, J. Perreux et la DSEA pour une appropriation des résultats de la concertation
Décembre 2008-janv 2009	Consultation des acteurs de l'eau pour des ajustements
Avril 2009	Restitution du contenu du Plan Bleu « aux acteurs privilégiés du CG » et aux directions directement concernées par le projet
Mai 2009	Adoption du Plan Bleu par l'Assemblée départementale
Juin 2009	Communication et information lors du Festival de l'Oh ! : présentation du contenu du Plan Bleu au grand public, réunions débats et signature du Plan Bleu par les acteurs de l'eau.

La démarche Plan Bleu s'appuie sur deux entrées essentielles dans le cadre d'un itinéraire de concertation : une entrée par le dialogue pour mener des actions et une entrée par des actions (le festival de l'Oh !) pour créer du dialogue.

Il s'agit d'un itinéraire sans rupture brutale, mais avec des étapes qui ont permis aux participants de se connaître, et de se préparer à un dialogue avec d'autres. La séparation entre les habitants et les acteurs de l'eau est alors apparue nécessaire pour que les participants prennent conscience d'une légitimité à agir et d'une capacité à se positionner. La phase en aval apparaît essentielle également pour une traduction institutionnelle et opérationnelle. La phase opérationnelle ne fait pas partie du processus de concertation en tant que tel, elle est actuellement en cours, et vise à donner une réalité aux idées et principes énoncés dans le Plan Bleu.

2. Le Projet Educatif Départemental (PED)

2.1. Présentation générale

L'objectif : la construction d'une politique départementale

L'objectif de la concertation est de construire une politique éducative du Conseil Général, avec la participation des intéressés, qui permette de favoriser la réussite scolaire pour tous. Il est bien résumé par les propos de l' élu, à travers cette question : *« la démocratie, et plus encore la participation citoyenne, ne doivent-elles pas devenir un moteur pour construire des stratégies locales et départementales, favorisant la réussite de tous les élèves, en s'appuyant sur la participation de tous les intéressés ? »* (Alain Desmarest, rapport au bureau, 2009). La politique qu'il s'agit de co-construire sera énoncée dans le « Projet Educatif Départemental (PED) ». Ce projet vise d'une part de lutter contre les inégalités sociales et l'échec scolaire, en agissant pour la réussite de tous, d'autre part à construire une politique éducative cohérente et efficace en revisitant les actions éducatives départementales et la politique départementale des collèges, en initiant et consolidant les partenariats avec tous les acteurs agissant vis-à-vis des collégiens. Parmi ces acteurs, certains ne sont pas liés au Conseil Général, alors que d'autres sont des services du Conseil Général qui ne sont pas dans la direction de l'éducation : la concertation aura donc une dimension interne au Conseil Général (entre ses services) et une dimension externe.

Contexte et justification

En France, selon le rapport rendu en 2004 par le Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole⁶ l'échec scolaire se traduit par 14% à 20% des jeunes quittant l'école sans qualification ou diplôme et 10% des jeunes exclus du collège unique, en étant accueillis dans d'autres structures que les classes de 3^{ème} et 4^{ème}. Dans le Val de Marne, la progression du nombre des allocataires du RMI, de 24% entre 2003 et 2005, traduit la précarisation croissante de la société, avec des répercussions certaines sur l'inégalité des chances de réussite scolaire. Le Conseil Général entend travailler sur cette thématique, pas seulement au collège mais autour du collège, en affirmant notamment qu'« *aujourd'hui, lutter contre les inégalités scolaires implique d'aller au-delà de la notion d'égalité des chances, en abordant le problème des conditions réelles d'équité éducative* ». Le CG94 a déjà diverses politiques visant à favoriser

⁶ Intitulé « Traitement de la grande difficulté scolaire au collège et à la fin de la scolarité obligatoire »

la réussite des collégiens, avec les aides pour les ZEP, l'appui aux classes et ateliers relais, l'appui aux SEGPA, le soutien aux projets d'intégration sociale et scolaire et aux initiatives en faveur de la culture, du devoir de mémoire, des sports, de la citoyenneté, l'aide à la parentalité... Mais il entend donner plus de cohérence à son action, au sein d'une politique d'ensemble.

L'élaboration du PED s'inscrit dans un contexte marqué par l'élargissement des compétences des Conseils Généraux en matière d'éducation qui, en vertu de la loi du 13 août 2004, doit assumer de nouvelles compétences dans les collèges (restauration / accueil / entretien général et technique), et doit gérer les personnels TOS, auparavant gérés par l'Education nationale. Ceci renforce la légitimité du Conseil Général pour agir sur le collège, en allant au-delà de ses compétences obligatoires traditionnelles (construction des collèges).

Les principes de base du PED, posés en 2006

Les principes de base du PED sont clairement posés dans une note au bureau datée du 3 mai 2006, avant le début de la concertation :

- Considérer les collégiens dans leur globalité : il s'agit de considérer le collège mais aussi les collégiens dans leur environnement (familial, extra-scolaire, les loisirs, la culture, les activités physiques et sportives, la santé, la prévention des conduites à risques...).
- Considérer la chaîne éducative dans son ensemble, depuis la petite enfance jusqu'à l'entrée dans la vie active.
- Affirmer le rôle du Département de « facilitateur » et fédérateur / catalyseur des énergies sur les territoires val-de-marnais.
- Accorder une priorité et concentrer des moyens spécifiques sur des territoires prioritaires, tout en maintenant un socle égal de qualité de service public pour l'ensemble des collèges du Département.
- Adopter une approche participative, une logique de co-élaboration du projet et des actions avec l'ensemble des partenaires sur les territoires, et des directions départementales concernées.

Le dernier principe est fondateur pour le processus de concertation : notons que l'on parle alors de « co-élaboration du projet ».

2.2. Méthodologie

L'architecture de la concertation, telle qu'elle est pensée en 2007

Le projet soumis au bureau en 2007 propose un outil et deux niveaux de concertation. Le niveau micro est celui de territoires prioritaires, où auront lieu des conférences des acteurs. Il est proposé d'y réaliser des conférences de citoyens, où il s'agit de « réunir les principales parties prenantes, en prenant soin de leur fournir les informations préalables, de façon à favoriser la compréhension globale de la situation, puis en mobilisant la créativité par l'intelligence collective ». Le niveau macro est celui du département, avec l'ensemble des sous-projets du PED mis en œuvre par les différents services du CG94. Il est prévu d'y réaliser un état des lieux, avec l'ensemble des directions impliquées dans le projet éducatif, puis qu'une conférence départementale valide les résultats « micro », relativise, globalise, élabore de nouvelles propositions.

Il s'agit donc d'un processus à « deux étages », à la fois local et départemental, interne au CG et externe. Il doit « produire » un diagnostic partagé, basé sur les résultats de l'état des lieux réalisé par les services du CG, réalisé parallèlement par des conférences de collèges (2 à 4) et dans la conférence départementale, avec une mise en commun finale pour l'élaboration collective de perspectives locales et départementales. Sont ensuite prévus la présentation des résultats du diagnostic, un débat global, puis un travail d'exploitation des résultats dans différents sous-groupes et la présentation des résultats, le PED.

En termes d'échéancier, le processus est initialement prévu pour une durée de trois à quatre mois. Des propositions doivent être soumises aux élus pour fin octobre 2007 et une phase de restitution des décisions prises, en direction des parties prenantes, est prévue pour le début 2008.

2.3. L'itinéraire effectif de concertation

L'itinéraire effectif de la concertation diffère sensiblement du processus prévu, d'abord dans sa durée. Il a été difficile à reconstituer : nous en détaillons ici les différentes étapes :

Première étape : conception et lancement du processus de concertation (mai 2006 – février 2007)

Mai 2006	Enoncé des objectifs et principes du projet , présenté dans une note au bureau qui propose une démarche d'élaboration participative (3 mai 2006)
Novembre 2006	Colloque « Vers un projet éducatif départemental partagé – les conditions de la réussite en débat » : c'est un temps fort dans le lancement de la démarche du projet éducatif , qui jette les bases d'un travail partenarial autour de quatre thèmes : la parentalité et la mise en place d'espace de médiation entre les familles et l'école ; les actions éducatives et périscolaires pour favoriser l'appropriation des savoirs ; l'amélioration de la vie scolaire et le renforcement des instances de participation et de dialogue avec les collégiens ; la conduite d'un diagnostic partagé pour interroger la situation sociale et scolaire des territoires
Février 2007	Décision d'engager un processus de concertation , lors d'un séminaire de la Direction de l'Enseignement avec l'« <i>adoption d'une architecture de projet et d'objectifs généraux pour l'élaboration du projet éducatif départemental sur la base d'un diagnostic des actions éducatives et d'une identification des territoires prioritaires, afin de concevoir et d'engager une démarche de concertation avec ces territoires</i> »
Février 2007	Un travail s'engage avec la MDP pour définir le cadre proposé pour la conduite de la concertation autour des différents axes du Projet éducatif

Deuxième étape : concertation inter-services du CG94, consultations ponctuelles et rédaction de fiches-actions par les services (mars 2007 – août 2008)

Mars 2007	Lancement d'une concertation interne, entre les services du CG 94 . Des groupes de travail réunissant les différents services commencent à travailler sur les différents axes du PED. Des réunions d'harmonisation intergroupes ont lieu.
Avril 2007	Consultation des principaux de trois collèges où auront lieu, ultérieurement, des processus de concertation. Des propositions leur sont demandées, relatives au contenu du PED

Aout à octobre 2007	Processus de choix du prestataire pour mener les concertations dans les collèges . Un délai de 4 mois est fixé pour réaliser les concertations
Octobre 2007 à mars 2008	Série de réunions pour mettre en place les concertations locales, relativement infructueuses
Novembre 2007	Arrivée d'un nouveau pilote du processus , directrice adjointe de la DEC
Janvier à juin 2008	Les services commencent à rédiger des fiches actions pour alimenter le PED
Avril 2008	Consultation du Conseil Général des Collégiens, à l'occasion d'une réunion, le 15 avril 2008
Juin 2008	Arrivée de Lise Marchand, nouveau pilote du processus , chargée de mission PED
Juillet-aout 2008	Rédaction d'éléments de contenu du PED : collecte de fiches-actions auprès des services du CG et rédaction d'éléments de contenu du PED. Un passage en assemblée départementale est prévu en septembre 2008 (non réalisé à ce jour)

Troisième étape : concertation dans trois collèges, restitution et mise en débat des résultats (Septembre 2008 à aujourd'hui)

Septembre 2008	Démarrage des trois concertations locales , dans les collèges
Décembre 2008	Restitution locale du processus d'auto-médiatisation, en présence d'une quinzaine d'agents du CG et débat autour de la question : et maintenant, que fait-on ?
Mars 2009	Présentation au bureau des résultats des trois concertations locales , menées dans les collèges
Avril 2009	Restitution locale auprès des participants au processus de thérapie sociale

On constate que ce qui a été prévu a globalement été réalisé... mais pas sur la même durée et pas dans le même ordre. On passe de 3 à 17 mois pour l'élaboration des premiers éléments constitutifs du PED et de 3 à 24 mois pour l'ensemble du processus de concertation.

Par ailleurs, la rédaction d'un premier projet précède finalement la réalisation des concertations dans les collèges. Ce projet est bien le fruit d'une concertation, mais elle reste interne au Conseil Général. Ce projet ne sera finalement pas inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée départementale, contrairement à ce qui est envisagé en septembre 2008 et plus d'un an plus tard, la rédaction du PED est à l'ordre du jour : il est maintenant possible de tenir compte des résultats des concertations menées dans les collèges, mais le pilote du processus a de nouveau changé et il semble difficile de garder en mémoire tout ce qui a été fait et dit.

3. L'Evaluation Participative des Conseils Des Crèches (EPCDC)

3.1. Présentation générale

L'objectif : l'évaluation participative d'un dispositif participatif

L'objectif du processus de concertation est d'évaluer ensemble un dispositif participatif mis en place depuis quelques années par le Conseil Général : les Conseils de Crèches. Selon les documents internes, « *l'objet de l'évaluation est de porter un « jugement de valeur » argumenté sur l'utilité des conseils de crèches ; de formuler des recommandations stratégiques et des propositions opérationnelles pour améliorer et/ou faire évoluer le*

dispositif des conseils de crèches ». Il s'agit notamment d'apprécier la pertinence du dispositif et identifier si et en quoi les conseils de crèche répondent de façon satisfaisante aux attentes des parents, sans pour autant envisager la disparition de ce dispositif.

Pourquoi réaliser une évaluation participative ? La participation a pour objectifs d'« *engager une dynamique de mobilisation et de changement par l'implication des parties prenantes dans les ajustements à mettre en place* ». Ceci répond à une baisse de participation des parents observée avant le lancement de l'évaluation.

Contexte et justification

Le CG 94 joue un rôle très important dans le domaine de la petite enfance et notamment des crèches : outre des aides financières offertes aux villes et porteurs de projets, il assure la gestion directe de 76 crèches collectives offrant 4.300 places sur 33 communes. Pour ces crèches, il a mis en place des Conseils De Crèches (CDC). Il s'agit d'instances consultatives qui visent à informer les parents et solliciter leurs avis sur la vie des crèches : six parents, quatre titulaires et deux suppléants sont élus dans chaque crèche. 25 conseils de crèche, organisés par canton ou par commune, rassemblent environ 200 parents titulaires à côté des élus, de l'encadrement et des représentants du personnel. Les réunions des Conseils de crèches comprennent une réunion plénière à l'échelon départemental, en novembre, puis deux réunions locales (à l'échelle territoriale, le canton ou la commune, avec plusieurs crèches), puis une réunion plénière en juin. Ces conseils se veulent un lieu d'écoute et d'échange⁷, et certaines actions découlent de ces échanges : selon Béatrice Duhon, directrice des crèches, l'élaboration d'une brochure « *La crèche, un monde à découvrir* », ou la création d'une commission départementale pour l'accueil des enfants de plus de trois ans en crèche, sont le fruit des travaux des CDC.

Pourtant, ces conseils sont aussi l'objet de critiques de la part d'agents qui les jugent trop consommateurs de temps de travail. Il faut préciser que l'on constate qu'environ trois quart des élus sont renouvelés d'une année à l'autre, ce qui suppose de chercher de nouveaux parents volontaires et de leur apporter l'information nécessaire à leur participation. La mobilisation des parents semble difficile. A partir de 2004, la participation aux élections augmente mais le nombre d'élus baisse, ce qui est le signe d'une moindre mobilisation : les parents volontaires se font plus rares. On observe par ailleurs une baisse de fréquentation des Conseils de Crèches, de la part des parents élus, en 2006 et 2007. Dans ce contexte, l'un des objectifs de l'évaluation des CDC est la remobilisation des parents.

3.2. Méthodologie

La démarche est très clairement énoncée dès le départ et sera suivie de façon assez fidèle, ce qui nous conduit à la présenter de façon détaillée.

⁷ Selon une auxiliaire de puériculture : « je participe régulièrement au Conseil des crèches parce que j'ai envie de connaître les attentes des parents, de leur apporter des réponses et de faire évoluer mon travail et, éventuellement, certains modes de fonctionnement de la crèche. Les parents sont vraiment écoutés et entendus par le personnel, mais aussi par les élus présents dans ces comités. Des décisions sont prises plus rapidement. »

Les instances de concertation : différents niveaux de participation

La participation est d'abord celle qui est souhaitée au sein du Comité de pilotage de l'évaluation. On a un **Comité de pilotage participatif** qui présente la particularité d'inclure les parties prenantes, avec des usagers des crèches (5 parents élus ou non aux conseils de crèches), des élus (3 conseillers généraux dont Marie Kennedy, la conseillère générale à la Petite enfance qui préside le comité de pilotage, 1 élu municipal) et huit agents (la directrice des crèches, deux responsables de groupement de crèche, un représentant de la direction de la PMI, quatre représentants du personnel de la crèche avec une éducatrice de jeunes enfants, une cuisinière et deux directrices). Ce comité est constitué sur appel à volontariat puis une sélection est réalisée afin de maximiser la diversité des participants, sur des critères de genre, géographique, d'ancienneté à participer aux conseils de crèche, de pluralité politique (des villes des crèches représentées et des élus présents), de façon à favoriser la plus grande expression des points de vue. 80 parents vont se porter volontaires, cinq seront retenus. Le rôle de ce comité de pilotage est la validation du champ de l'évaluation et des questions évaluatives, puis l'analyse des données collectées ainsi que des préconisations formulées. Les décisions de mise en œuvre appartiennent ensuite à l'exécutif départemental. Ce n'est pas une instance de décision mais une **instance d'aide à la décision**. Le prestataire assure l'animation de ce comité.

Des **instances réunissant les représentants (au comité de pilotage) et représentés** sont ensuite mises en place, dans le cadre d'un dispositif intitulé « dispositif miroir ». Des réunions sont organisées en amont et en aval de chaque comité de pilotage, entre les parents d'une part, entre les agents d'autre part, afin de permettre aux membres parents et agents du comité de pilotage de bénéficier de l'avis du reste des parents et agents avant toute réunion de ce dernier, puis de diffuser à leur égard les informations relatives aux observations faites ou décisions prises lors de ces réunions. Ce dispositif miroir a paru intéressant dans la mesure où les parents élus aux conseils de crèches font état de la difficulté de recueillir l'avis des autres parents et de leur restituer la teneur des débats. La **pérennisation de ce dispositif miroir, pour les futurs parents élus** aux conseils de crèches, est présentée comme un éventuel enjeu de l'EPCDC.

Des **tables rondes** sont prévues en aval de la collecte des données et des premières phases de l'évaluation. Leur objectif est de commencer à formuler des recommandations stratégiques et propositions opérationnelles. Elles regrouperont 3 parents, issus du groupe des parents volontaires pour le comité de pilotage, 3 agents notamment issus du groupe miroir (hors membres du comité de pilotage), 2 élus, 2 directrices de crèches, 1 responsable PMI, 1 responsable de groupement : il s'agit de temps d'échange d'environ 2 heures, faisant suite à la présentation des premiers résultats d'évaluation et de 2 ou 3 scénarios d'avenir.

On observe donc que **la participation s'inscrit d'une part au niveau du pilotage de l'évaluation, d'autre part au niveau de l'analyse des premiers résultats**.

Le processus d'évaluation

Il commence par une **phase de collecte de données, conduite de façon assez classique**, avec une analyse documentaire, 40 entretiens avec des élus, responsables départementaux, directrices de crèches, un questionnaire en ligne pour les parents non élus dans les conseils de crèche, (313 répondants), des entretiens téléphoniques avec un échantillon de 40 parents élus aux conseils de crèches, 6 réunions avec des agents des crèches.

Vient ensuite **une phase de construction du jugement d'évaluation, qui fait appel à la participation**, avec des tables rondes sur trois sites départementaux différents : elles visent à permettre aux participants de prendre connaissance des conclusions provisoires de la première phase, de réagir et d'enrichir ces éléments et de réfléchir à des évolutions souhaitables, ainsi qu'aux conditions de leur faisabilité.

Notons qu'un plan de communication détaillé accompagne l'évaluation. Pour chaque étape du processus, un plan prévisionnel précise les objets, outils et cibles de la communication. Les outils utilisés sont le journal de l'évaluation (destiné à tous les parents d'enfants en crèches, aux élus des villes et du département, aux agents des crèches et des PMI)⁸, Val Info (pour les agents et partenaires du CG), Interval (pour les agents), le site internet (val de marnais), le site internet « espace parents » (pour les parents).

En termes d'échéancier, le processus d'évaluation doit durer de décembre 2007 à avril 2008. Les résultats évaluation sont attendus pour mai 2008, pour une présentation en assemblée plénière des CDC en juin 2008. La validation du rapport final et la décision sur les suites à donner est prévue pour la fin juin 2008, afin d'élaborer une note au bureau sur la mise en place et l'animation des conseils de crèche en septembre 2008 (et d'envisager des mesures d'amélioration du dispositif pour la rentrée 2008/2009).

3.3. L'itinéraire effectif de la concertation

Première étape : la genèse des CDC et de l'évaluation participative des CDC

1999	Une charte départementale pour l'accueil du jeune enfant précise les principes et les orientations retenus pour assurer une réelle qualité d'accueil des enfants et de leurs familles. Elle précise que « <i>l'éducation des enfants nécessite une indispensable coopération entre les parents et les professionnels de la petite enfance. Cette responsabilité partagée s'exerce dans des lieux de vie des enfants, ouverts sur la vie et la ville, favorisant l'exercice de la démocratie pour que les parents jouent pleinement leur rôle de citoyens au sein même de l'institution qui les accueille.</i> »
2000	Mise en place des conseils de crèches
2006-2007	Il est constaté une baisse de fréquentation tant au niveau de certains conseils locaux que des assemblées plénières de juin
Juin 2006 à novembre 2007	La MDP accompagne la Direction des crèches : appui à la conception du processus, puis à la sélection d'un prestataire Identification des premiers champs de questions pour l'évaluation , à partir de propos tenus par les participants aux conseils de crèches.
Septembre 2007 à novembre 2007	Définition et décision d'engagement de l'évaluation participative , à partir d'une note aux élus puis d'une note d'information du bureau.

Deuxième étape : mise en place du comité de pilotage et début de la collecte d'information (octobre 2007 – février 2007)

Octobre à novembre 2007	Sélection du prestataire
Novembre 2007	Lancement de la démarche lors de l'assemblée plénière des CDC

⁸ Le n°1 présente la démarche, le n°2 présente les résultats de la concertation, le n°3 présentera les décisions prises.

Décembre 2007	Convention de partenariat entre la MDP et la Direction des Crèches : celle-ci est chargée de conduire la concertation, alors que la MDP doit assister, conseiller la direction des crèches
Janvier 2007	Appel à la participation des parents : dépôt en crèches d'une fiche de présentation de l'évaluation et de sollicitation de participation. Retour des candidatures fin janvier, <i>via</i> un coupon déposé dans la boîte des conseils de crèches et transmis par la directrice.
	Sélection des parents représentants au comité de pilotage : 80 demandes de participation, 5 parents retenus pour le comité de pilotage
Février 2007	Première réunion du comité de pilotage : mise ne débat des champs d'évaluation. Une présentation de points forts et points faibles des CDC est faite sur la base de cinq entretiens déjà réalisés.

Troisième étape : collecte d'informations par le prestataire (Février à avril 2008)

Mars et avril 2008	Questionnaire auprès de parents non-élus. 214 réponses collectées au 1er mai.
	Entretiens téléphoniques avec 40 parents élus
	Communication externe (un article dans la gazette des communes) et interne (journal de l'évaluation diffusé à l'ensemble des parties prenantes)
	Focus groupes auprès d'agents, réunis 2 heures un mardi ou un jeudi entre 13 et 15h. Ils sont difficiles à organiser, rassemblent peu de monde et seront finalement remplacés/ complétés par un questionnaire (25 réponses reçues au 1 mai)
	Entretiens auprès d'une dizaine d'élus puis d'une dizaine d'encadrants

Quatrième étape : première mise en discussion des résultats provisoires (mai 2008 à juillet 2008)

Mai 2008	Groupe miroir d'agents puis groupe miroir de parents. Faible participation
Mai 2008	Deuxième réunion du Comité de Pilotage : elle vise à donner une interprétation synthétique des résultats de la collecte, à faire ressortir les éléments de consensus et de dissensus, à faire apparaître les éléments à introduire dans les tables rondes pour approfondissement.
Juin 2008	Une initiative d'un membre du comité de pilotage : une éducatrice de jeunes enfants, membre du comité de pilotage prend l'initiative de faire un questionnaire, soumis aux agents. Elle collectera une quarantaine de réponses.
Juin 2008	Première discussion sur l'avancement du processus , en assemblée plénière : présentation de premiers résultats
Juillet 2008	Deux tables rondes , visant à esquisser des améliorations opérationnelles du dispositif existant (propositions des consultants, puis discussion) puis aller plus loin en imaginant d'autres types de dispositifs à partir de scénarios proposés par les consultants. Faible participation : 4 personnes dont un seul parent dans la première, 9 personnes dont six parents dans la seconde

Cinquième étape : discussions et finalisation de l'évaluation (septembre 2008 à octobre 2008)

Septembre 2008	Réunion miroir agents. Faible participation : 4 agents présents
Septembre 2008	Réunion miroir parents. Faible participation : 5 parents présents
Septembre 2008	Troisième réunion du Comité de Pilotage, visant à collecter des avis à partir des propositions issues de l'évaluation

Septembre et octobre 2008	Collecte complémentaire d'avis : Distribution d'un questionnaire pour les membres du Comité de pilotage de l'évaluation des conseils des crèches Questionnaire soumis aux élus : les conseillers généraux du département. 12 réponses obtenues
Octobre 2008	Comité technique de bilan de l'évaluation participative Rapport d'évaluation du prestataire
Novembre 2008	Restitution de l'évaluation en assemblée plénière. Présentation des 29 recommandations. Les parents réaffirment leur attachement aux CDC et à la tenue d'élections

Sixième étape : traduction opérationnelle des résultats de l'évaluation (octobre 2008 à aujourd'hui)

Octobre 2008	Note pour préparer la suite , dans laquelle sont envisagés d'une part la mise en œuvre des préconisations du rapport d'évaluation qui peuvent déjà l'être pour le mandat 2008/2009, d'autre part un travail créatif interne au Conseil Général (avec les responsables de groupements de crèches) pour « <i>définir les conseils de crèche 2009/2010 dans le cadre d'un nouvel accompagnement de la MDP : recherche de scénarii pour les futurs conseils de crèche à partir des préconisations formulées dans le rapport</i> »
Juin 2009	Assemblée plénière des Conseils de crèches. Rappel des résultats de l'évaluation. Il est notamment annoncé que pour donner de l'enjeu aux conseils, il est notamment prévu dès 2009 de proposer 1 ou 2 thèmes à soumettre au débat pour recueillir l'avis des parents : une fois présentés à l'Assemblée plénière de Novembre, les parents élus pourront ensuite recueillir l'avis des parents de leur crèche puis restituer les échanges, débats et résultats à l'Assemblée-bilan de Juin.
Octobre 2009	Traduction opérationnelle : élaboration de nouvelles règles et redéfinition des rôles au sein des Conseils des Crèches. A la suite d'un travail préparatoire mené au sein de la direction des crèches, avec l'appui de la MDP, une réunion avec l'élue, le 22 octobre, conduit à l'élaboration de documents destinés à encadrer les nouveaux Conseils des Crèches, issus de l'évaluation participative. Sont redéfinis le règlement des Conseils des Crèches départementales, les paramètres constitutifs, composition et règles de fonctionnement des différentes instances (assemblées plénière de décembre et juin, assemblées locales) et les rôles des différents acteurs (ceci de façon très précise, pour Les parents élus, les parents d'enfants en crèches, le conseiller général, le responsable de groupement de la direction des crèches, les directrices de crèches, les agents des crèches membres du conseil local, le Responsable de groupement de PMI (Médecin ou Puéricultrice), l'élue municipal, la Direction des crèches et même les directions intervenant à la demande, notamment la Mission « Démocratie participative » et les Directions Départementales des Bâtiments, des Espaces Verts, de la Communication.
En cours	Un retour vers les participants pour les informer des décisions prises : il est prévu la diffusion d'un troisième numéro du journal de l'évaluation , afin que les nouveaux parents soient informés quant au processus qui a été conduit et que tous s'approprient les résultats finaux du processus.

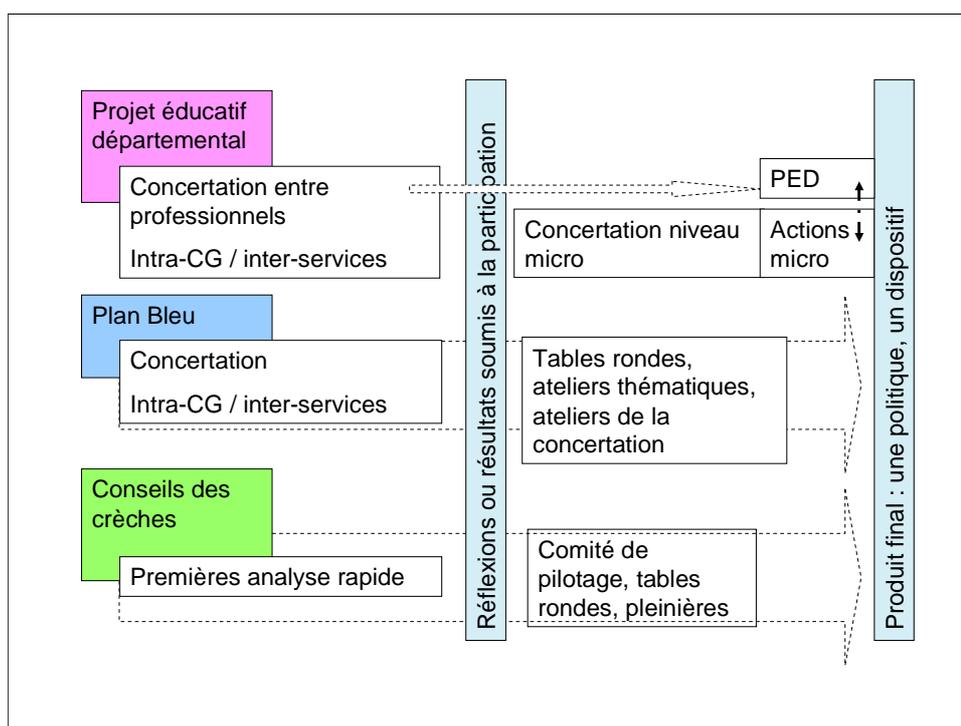
Nous constatons ici que ce processus a été conduit conformément à ce qui était prévu, mais avec une participation aux temps de débat qui reste relativement faible. Par ailleurs, la traduction opérationnelle des résultats de l'évaluation aura pris plus de temps que le processus participatif en lui-même, ce qui pose problème en terme de dynamique d'ensemble.

Dans l'immédiat, le processus semble arrivé à son terme. Dans le troisième numéro du journal de l'évaluation, l'élue rappelle le pourquoi de la démarche, son caractère participatif et ce à quoi avaient abouti les étapes précédentes, ce qui est très important compte tenu de l'arrivée de nombreux parents qui n'ont pas vécu ce processus : « après 8 ans de fonctionnement, il était nécessaire de mesurer les effets de la démarche, en associant d'emblée les parents au sein du Comité de pilotage qui a conduit l'étude aux cotés des élus et de représentants de personnels. Les résultats de cette évaluation menée avec l'aide d'un prestataire « Planète Publique » ont été présentés et débattus au sein des conseils qui se sont déroulés en 2009 ». Elle en présente les résultats : « l'ensemble des acteurs ont ainsi confirmé la nécessité de maintenir cet espace rare de dialogues et d'échanges entre élus, parents et professionnels, ce qui en fait un atout essentiel. Pour autant, des améliorations ont été proposées pour rendre plus lisible l'utilité des conseils, repréciser le rôle de chacun des acteurs, développer la préparation, l'animation et le suivi des différentes réunions, renforcer les supports d'information afin de laisser plus de place au débat en redonnant ainsi de l'enjeu à ces conseils » (Marie Kennedy, journal de l'évaluation n°3, à paraître).

4. Première analyse comparative : des éléments qui posent question

Nous avons d'emblée été étonnés par certains éléments que nous retrouvons dans les trois processus analysés : nous repartirons de ces « étonnements » pour introduire certains éléments sur lesquels nous reviendrons lors de l'analyse des déterminants des impacts.

La participation dans un champ délimité : elle arrive après une première phase de construction (d'une politique, d'une première réflexion)



Nous constatons qu'à chaque fois, le processus participatif arrive en aval d'une première phase conduite de façon assez classique et qui tend à restreindre le champ de ce que l'on se propose de construire avec les citoyens. Dans le cas du Plan Bleu et du PED, une concertation a d'abord lieu entre les services du Conseil Général, puis vient la participation. Cela n'était pas prévu ainsi dans le cas du PED mais, de fait, la participation citoyenne commence alors que des éléments constitutifs du PED ont déjà été discutés entre les services du Conseil Général.

Dans le cas de l'évaluation participative du Conseil des Crèches, peu de choses ont été faites en amont de la première réunion du Comité de pilotage. Mais on observe tout de même que les citoyens sont invités à s'exprimer sur la base d'éléments que l'évaluateur pose dans l'espace de dialogue. Après cinq entretiens réalisés auprès d'agents du Conseil Général, il présente une liste de points forts et points faibles des Conseils de Crèches. Ceci oriente un peu les choses alors que ce premier inventaire de points forts et points faibles aurait pu être fait par les membres du comité.

Ceci suscite des interrogations quant aux objectifs de la participation : veut-on construire ensemble des politiques et dispositifs, où collecter des avis dans le cadre d'un processus de construction qui reste très « cadré » ?

Des processus pensés sur des temps courts et un « après-processus » rarement anticipé

Année	2007				2008				2009			
Trimestre	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Plan Bleu												
Prévu												
Réalisé												
PED												
Prévu												
Réalisé												
CDC												
Prévu												
Réalisé												
	Temps du processus de concertation / participation											
	Temps du processus de traduction des résultats / prise de décision											

Deux constats s'imposent :

- Les processus ont tous été planifiés sur des durées de plusieurs mois, sans rapport avec le temps réellement nécessaire. C'est un peu moins vrai pour le processus d'évaluation participative des Conseils des Crèches, mais on s'aperçoit que c'est la traduction opérationnelle des résultats de la concertation qui prend alors beaucoup de temps.

- Dans les trois cas, l'après concertation n'a pas été vraiment anticipée. Lorsqu'il faut décider, à partir des résultats des processus de participation, la décision se fait attendre, ce qui tend à décrédibiliser des processus qui apparaissent comme peu suivis d'effets (alors même qu'ils en ont eu, comme nous le verrons dans le chapitre suivant).

Ceci doit susciter des interrogations sur la façon dont les processus de concertation sont pensés et sont articulés avec les processus décisionnels.

Les niveaux de participation hors personnel départemental du CG 94 : moins de participants lorsque la participation devient substantielle

L'analyse comparative des trois processus nous amène à resituer les choses parmi différents niveaux de participation définis de la façon suivante :

- La consultation contributive recouvre des situations où les participants sont amenés à exprimer un avis, à réagir à des propositions, voire à formuler des propositions, sans avoir la possibilité de débattre entre eux et de murir leurs avis. Il n'y a pas de co-construction. Les opérations passant par des enquêtes, des entretiens, des réunions publiques ou des restitutions associant un grand nombre de participants pour une courte durée, entrent dans cette catégorie.
- Il y a consultation interactive si les participants sont invités à donner un avis ou à formuler des propositions, mais peuvent le faire en interagissant les uns avec les autres, avec une certaine co-construction. La consultation interactive est ponctuelle si les interactions sont limitées au temps d'une réunion, elle est suivie si les participants vont se retrouver lors d'une séquence de rencontres, qui vont leur permettre de réels échanges et une véritable co-construction d'avis et propositions.
- La co-construction recouvre des opérations où il s'agit de construire ensemble une action, une évaluation, des propositions, voire des décisions. Nous réservons en général le terme de concertation à ce type de situations⁹.

Lorsque nous tentons de voir combien de personnes sont associées aux trois processus de participation étudiés et sous quel niveau de participation, nous constatons que plus la participation est substantielle, moins le nombre de participants est élevé. Ceci est logique, mais le nombre de participants aux opérations et instances de co-construction et consultation interactive suivie est parfois très faible.

⁹ Cf. Beuret (2006) La conduite de la concertation, Editions L'Harmattan.

soit à alimenter la construction d'une politique (Plan Bleu et PED), soit à évaluer un dispositif qui est lui-même participatif.

La clarté et la sincérité de ces objectifs est un sérieux atout. Par contre, si l'on sait quels sont les objectifs de la démarche, il est moins évident que l'on sache ce qui est attendu de la participation, au cœur de la démarche. Quels doivent être les produits de la participation ?

S'agit-il :

- Que des informations soient fournies aux citoyens
- Que les citoyens fournissent des informations
- Que les citoyens fournissent des avis,
- Que les citoyens fournissent des propositions,
- Que les citoyens participent à une construction collective de propositions, entre citoyens
- Que les citoyens participent à une construction collective de propositions, avec les services du Conseil Général
- Que les citoyens participent à la décision

Ce qui est attendu de la participation n'est pas clairement fixé et peut évoluer au cours du temps. Ceci rejoint un constat réalisé par le cabinet Amnyos en 2006, selon lequel la participation semble parfois être une finalité en soi, sans que l'on ait défini en quoi elle doit servir au projet. La finalité se construit chemin faisant, ce qui peut être un avantage en termes de flexibilité, mais peut aussi créer une certaine confusion.

Chapitre 3. Identification des impacts

L'un des principaux objectifs assignés à l'évaluation des trois processus de concertation était d'identifier leurs impacts. En l'absence de dispositif de suivi et d'évaluation, doté d'indicateurs ad-hoc, cet exercice est évidemment difficile. Nous avons identifié des impacts à partir d'interviews auprès des participants. Nous avons pu les qualifier et les décrire, à défaut de pouvoir les quantifier. Nous nous baserons ici sur les paroles des participants interviewés, pour les présenter. Les impacts identifiés sont qualitativement positifs, il n'y a pas d'impacts « négatifs » en tant que tel, mais plutôt des limites aux bénéfices obtenus, que nous évoquerons dans ce chapitre et détaillerons dans le suivant. Après avoir présenté les impacts, nous aborderons la question du rapport entre ces bénéfices et leurs coûts d'obtention, c'est-à-dire de l'efficacité. Nous le ferons d'autant plus rapidement que l'évaluation des coûts s'est avérée très difficile, malgré la recherche d'éléments dans les nombreux documents qui nous ont été soumis et les questions posées à ce sujet à nos interlocuteurs.

1. Des effets sur les politiques et les dispositifs d'action : potentiels ou effectifs

1.1. L'expression d'une parole citoyenne dans un cadre particulier

Une opportunité d'expression... et d'écoute

Des usagers ont pu exprimer un point de vue et ont été écoutés. On souligne le fait que « *des citoyens ont participé, ont donné leur avis, ont fait des préconisations* », avec parfois une forte mobilisation. La multiplicité des catégories d'acteurs participant au processus de concertation a favorisé l'émergence de regards croisés « *en prenant en considération l'opinion, les attentes, les suggestions des différents acteurs, en les impliquant directement* ». Si ces usagers étaient intéressés par cette opportunité de s'exprimer et d'être écoutés, certains interlocuteurs du Conseil Général l'étaient aussi, par exemple des principaux de collèges. Des agents reconnaissent que « *cela permet d'entendre des choses que l'on n'entend pas autrement* ». Dans le cadre du Plan Bleu, un agent du Conseil Général souligne le fait que les questions des habitants et des associatifs permettent de faire avancer les choses de façon positive « *ça nous force à répondre, à fournir des données, à faire avancer* ».

Mais...

On s'interroge cependant sur l'exploitation de ce qui a été dit : « *des choses ont été dites, mais est-ce que cela a occasionné un changement ?* ». « *Si la concertation n'avait pas existé, certaines actions n'auraient pas été proposées. Seront-elles réalisées ?* » Cette possibilité pour les usagers de s'exprimer et d'être écoutés semble déjà être un acquis, indépendamment des interrogations qui existent quant à l'utilisation de ce qui a été entendu, mais « on n'a aucune visibilité quant à l'exploitation de la parole », selon un prestataire.

Etonner, bousculer, déplacer : des espaces extra-ordinaires... pour une certaine qualité d'échanges

Il faut préciser que l'expression de cette parole citoyenne se fait dans un cadre particulier, extra-ordinaire au sens premier du terme, qui permet à des échanges peu communs d'avoir lieu. Ainsi, on souligne que la participation des habitants provoque un lâcher prise de la part d'acteurs associés à un rôle figé « *Y'avait un climat de liberté de parole qui favorisait l'expression de chacun* ». C'est un élu qui se fait plus proche, lâche prise, s'expose alors qu'il a tendance à se protéger derrière sa fonction, selon un participant. Dans le cadre des CDC, on souligne le fait qu'un comité de pilotage avec les habitants, a été différent de ce qu'il aurait été sans habitants. Dans le cadre du Plan Bleu, le cadre de dialogue permet de faire sortir les professionnels de rôles de représentation figés, selon un participant qui estime que ces ateliers ont été déstabilisants pour les professionnels, d'une façon positive : les professionnels sont habitués à recevoir les plaintes des habitants, mais pas à discuter d'égal à égal ; ils doivent s'exprimer et échanger entre eux, en présence d'habitants, sous une forme compréhensible par tous ; ils interviennent en tant que professionnels, mais n'échappent pas à leurs autres attaches (habitant, membres d'associations...). Le dialogue « *donne une certaine liberté pour sortir de rôles figés* », ce qui est « *intéressant pour sortir des conflits d'intérêts, pacifier les échanges et avancer dans le débat* ». Dans le cadre du Plan Bleu, un responsable d'entreprise privée a reconnu être troublé, mais aussi intéressé par ce qu'offre ce type d'espace de dialogue. Dans le cadre du PED, c'est par exemple un psychologue qui entend le point de vue des parents hors d'une situation d'entretien où l'on parle d'élèves en difficultés. De leur côté, des parents qui ne fréquentent l'école que « *lorsqu'il y a des problèmes* », avec anxiété, découvrent un autre rapport. Les participants sont étonnés lorsqu'ils entendent le point de vue des autres, dans une situation inhabituelle.

Cette situation peut déranger et bousculer. Dans le cadre du PED, un participant à la restitution a quitté la salle lorsqu'il s'est vu questionné par les participants. Ceci peut être une source de tensions mais reste interprété positivement par un participant qui affirme que la concertation « *met sur la table des choses dont ils ne veulent pas parler* ». Etonner au risque de bousculer, dans une situation peu ordinaire : la concertation peut ici avoir un impact, même lorsqu'elle dérange.

1.2. Quelle portée pour la parole exprimée ?

Un parole source de « révélations » pour ceux qui la reçoivent : pour une meilleure connaissance des choses

Certains participants soulignent le fait que la concertation leur a révélé certaines choses qu'ils ne voyaient pas ou ne pouvaient pas voir. Les échanges leur ont notamment permis de prendre conscience de :

- La diversité des enjeux (Plan Bleu). Les personnes interrogées soulignent avoir pris conscience de la diversité des enjeux liés à l'eau, aussi bien relatifs à la protection de la ressource en eau pour les générations futures (« *une importance vitale pour l'avenir* »), qu'au développement économique du territoire ou aux contraintes administratives et politiques en matière de gestion de l'eau. Certains soulignent avoir pris conscience « *du mille-feuille administratif dans le cadre de l'eau* ».

- Des carences et disfonctionnements (PED). Ce sont par exemple une méconnaissance entre l'intérieur et l'extérieur du collège, puis des interventions ciblées sur l'enfant comme individu mais qui ne tiennent compte ni des dynamiques de classe, ni des autres interventions : « l'élève est au centre d'un cercle, tous les professionnels disent travailler dans l'intérêt de l'enfant, mais ils ne se regardent pas entre eux et ne regardent pas le groupe-classe ».
- Des disfonctionnements, dont tout le monde parle, sans expliciter clairement les choses (Conseils des Crèches). On se plaint de certains aspects des CDC, mais les choses ne sont pas clairement dites : elles le deviennent.
- Un « engouement » pour les CDC. Selon l'une des participantes, la discussion a révélé l'attachement des parents aux CDC, et aux élections. Certains (des élus, des parents, certains responsables de groupements) ont dit leur envie de garder les CDC, ce qui conduit à relativiser la démobilité constatée.

Certains utilisent le terme de « révélation ». Dans chacun de ces cas, la concertation joue un rôle de « révélateur » pour ceux qui y participent.

Une parole qui peut déranger... et faire évoluer

Parfois, la parole dérange, au point de créer de vives tensions. Dans un collège où a eu lieu une concertation dans le cadre du PED, le principal estime que les paroles échangées ont été très intéressantes mais aussi très déstabilisantes pour l'équipe. La fermeture de l'établissement sur lui-même a été mise en cause et des enseignants ont mal vécu ce questionnement. Certains mots ont porté à réfléchir : ainsi l'intervenante parlait de « territoire », or dans le collège, les élèves sont d'origine malienne, congolaise, algérienne..., la plupart des enseignants vivent à Paris et n'ont pas d'intégration locale : dans ce contexte, l'emploi du terme territoire conduit à se poser certaines questions. Au-delà de la mise en cause, parler de territoire, selon le principal, c'est sous-entendre que l'on peut avoir sa propre initiative, aller vers d'autres partenaires propres à ce territoire, etc... Lors de la concertation, l'accent a été mis sur le recueil des points de vue et leur confrontation : ceci a permis de déplacer le regard des uns sur les autres. Là encore, c'est une remise en cause, car cela touche aux représentations, aux manières d'être, d'enseigner : certains ont mal accepté ce questionnement, mais il a rendu possible des évolutions.

Une parole source d'apports pour la construction de certaines décisions

Dans chacun des trois processus évalués, des participants soulignent l'intérêt de ce qu'expriment les citoyens appelés à s'exprimer, qu'il s'agisse d'élèves, de parents d'enfants en crèches, de parents d'élèves de collèges, de citoyens intéressés par l'eau. Des agents expriment leur étonnement quant au caractère constructif des paroles échangées : *« j'ai été épatée par ce qui est sorti, de la part des citoyens : ils ont des choses à dire, ils savent les dire, entre eux, il peut y avoir une construction »*. *« Au début, ils sont un peu dans « il faudrait que », puis ils arrivent à être dans un esprit de construction »*. *« Les gens se sont vraiment emparés de la question »*.

Ce qui est exprimé est la source d'apports jugés significatifs sur certaines questions : par exemple dans les CDC, on souligne l'intérêt des apports des habitants sur des questions telles que « *comment sensibiliser les habitants ?* » : ils sont effectivement bien placés pour savoir ce qui peut les « toucher ».

Et lorsque la participation emporte la décision

Dans le cas des CDC, trois personnes soulignent le fait que c'est la participation citoyenne qui a fait basculer la décision d'une part en faveur de l'aménagement des CDC plutôt que leur refondation, d'autre part en faveur du maintien des élections des parents, lors de la seconde partie du processus. Dans sa première partie, l'évaluation conduisait à envisager une refondation et la suppression des élections, à partir d'une collecte d'informations et d'avis conduite de façon assez classique.

Même si la disparition des CDC avait été exclue d'emblée des questions à envisager lors de l'évaluation, cette éventualité restait présente dans l'esprit de certains agents peu à l'aise pour les animer. Certains d'entre eux soulignent le caractère « anxigène » de cette tâche, alors qu'ils ne savent pas si les élus ou les parents répondront présents et qu'ils ne disposent d'aucun ordre du jour. Les comptes rendu de réunions montrent que certains ont posé clairement la question de la refondation radicale de ces instances. Mais la participation citoyenne, lors de temps de débats, s'est révélée déterminante pour la prise de décision. Des parents ont montré leur attachement à ce dispositif et ont insisté pour garder les élections, considérées comme une source de légitimité pour les représentants.

Une parole qui permet de mettre ou remettre une question au travail

La participation citoyenne permet de faire parler de la question traitée dans et autour du Conseil Général, y compris au niveau politique. Ceci n'est pas anodin et permet qu'une question ne reste pas dans l'ombre mais soit mise à l'ordre du jour de l'action du Conseil Général.

Dans le cas des CDC, le processus a joué un rôle important à ce niveau. En effet, les CDC ont été mis en place à l'initiative d'un élu et ils semblent parfois « subi » par une administration dont certains agents ont des difficultés à se les approprier. Dès lors, le processus a permis de « mettre la question au travail », selon les termes d'un agent, plutôt que cacher les difficultés rencontrées. Ceci aurait pu se faire sans participation citoyenne, mais cette dernière donne de l'ampleur et de la visibilité à la démarche

1.3. Des actions nouvelles, nées de la participation

Des actions nouvelles sur le terrain

Certaines actions sont le fruit de la concertation. Pour ce qui est du PED, des actions spécifiques ont été mises en place dans les collèges où ont eu lieu des concertations locales, avec en particulier :

- Des formations de délégués de classe, financées par le CG94 et réalisées avec la ligue de l'enseignement.
- Une aide offerte par le CG94 pour la recherche de terrains de stage pour les collégiens.
- Dans un collège, les élèves ont souhaité participer à l'élaboration du règlement intérieur : ils pourront le faire.
- Une action sera mise en œuvre pour présenter le travail des agents TOS aux élèves, agents qui se sentaient peu respectés.

Ces actions restent modestes et sont loin de concerner l'ensemble des collèges. Mais elles n'auraient pas été mises en œuvre sans la concertation : elles en sont donc des produits.

Dans le cas des CDC, des actions visant à améliorer l'information de tous vont être mises en œuvre. La Direction des Crèches a élaboré des fiches visant à préciser le rôle de chacun dans les CDC. La distribution d'une mallette destinée aux élus puis d'une mallette destinée aux parents a aussi été évoquée.

De nouvelles formes d'organisations de l'action, au sein du Conseil Général

De nouvelles formes d'organisations peuvent être le résultat de la concertation. Par exemple dans le cas des CDC, ont été proposés :

- Le fait de soumettre un même thème à tous les CDC chaque année, de leur poser la même question, de façon à donner de l'enjeu à cette instance
- Une définition plus claire des rôles de chacun et du déroulement des assemblées plénières, pour en faire un espace d'échange plutôt qu'une tribune.

Une chose a déjà changé. Auparavant, un compte rendu des CDC était fait par les parents, mais c'était une charge lourde, avec des allers-retours entre les parents, les responsables de groupements, l'administration. On est passé à un relevé de décisions fait par le responsable de groupement, non détaillé, qualifié de « relevé de conclusions simplifié ». Cette mesure a été mise en place immédiatement à la suite du processus.

Certains projets ou réflexions en cours, sont issus de la participation. Par exemple, l'un des problèmes soulevés par l'évaluation participative est que souvent, aucune réponse n'est apportée aux questions soulevées dans les CDC. Or, pour répondre à cette question, selon la directrice des crèches, il faut mobiliser les services. Cela va obliger à imaginer et mettre en œuvre des outils de traçabilité des réponses apportées, avec les services concernés. Plus généralement, en matière d'information, les participants affirment que beaucoup d'informations sont données mais ils regrettent leur manque de lisibilité. Le CG94 va devoir repenser les choses. Un espace dédié aux CDC avait été créé avant le processus, sur le site internet, à la demande des parents. Il a été utilisé pendant l'évaluation pour la collecte d'informations, mais il faut maintenant le réactiver.

Des germes d'actions nouvelles, avec ou sans le Conseil Général

(Ré)activer des dynamiques de questionnements et d'action au sein des organisations participantes

Par exemple dans un collège où a lieu une concertation dans le cadre du PED, un intervenant souligne le fait que *« le processus a refait naître une dynamique d'établissement. Une dynamique collective existait antérieurement, mais s'était éteinte. Dans un collège de ce type, on est dans une urgence permanente, avec des conseils de discipline qui se succèdent : le processus a permis de lever la tête et de faire renaître une envie de faire ensemble »*.

Un service du CG94, l'observatoire de l'égalité Hommes Femmes, souligne quant à lui le fait que la concertation a alimenté une réflexion, relancé des questionnements qui sont des germes d'actions nouvelles.

Un agent du Conseil Général précise que les rencontres avec les agents communaux dans le cadre de la démarche Plan Bleu ont pu relancer une convention liée à la gestion d'un plan d'eau à Créteil. Les échanges ont permis de réactiver des dossiers en veille.

Des supports de réflexion et d'action

Certains processus ont laissé des supports matériels de réflexion et éventuellement d'action. C'est bien sûr la Charte de l'eau et son programme de 94 actions, qui sont des éléments essentiels pour engager des actions dans le futur. L'engagement moral et non-financier de ces documents a en effet une portée sur le long terme. *« ça nous engage légalement, à rien, mais moralement, sert à prendre la dimension de la nécessité d'utiliser l'eau dans le cadre d'une économie durable »*. *« C'est un enjeu de durabilité de la dynamique engagée et un enjeu de communication »*. Il s'agit aujourd'hui de répondre aux attentes concernant la mise en œuvre de ses principes et actions en valorisant la démarche pour une appropriation collective des résultats et pour poursuivre la dynamique engagée.

C'est aussi le film réalisé dans le cadre du processus d'auto-médiatisation dans le collège Lucie Aubrac. Il crée manifestement des questionnements, là où il est projeté, qui peuvent engendrer des actions nouvelles. Le prestataire qui a réalisé ce film l'utilise à cette fin.

Mais...

L'auteur de ce film s'interroge sur l'utilisation qu'en fera le Conseil Général. Le PED étant appelé à évoluer, ce film pourrait être réutilisé comme support de réflexion. Pourtant, l'appropriation de ce support de réflexion et d'action ne semble pas évidente au sein du CG94. Ainsi, ce n'est pas ce film qui a été utilisé comme support pour un débat au sein du Conseil Général des Collégiens, mais le film « entre les murs ». Pourquoi ne pas avoir utilisé le film issu du processus d'auto-médiatisation ? Son auteur fait observer que ce qui ressort de ce film est justement que la réussite éducative ne se joue pas qu'...entre les murs... ». Ceci pose la question de l'appropriation des fruits de la concertation.

2. Des changements organisationnels : l'émergence d'espaces de coordination

2.1. La création d'espaces de coordination au sein du Conseil Général

Des rapprochements internes, entre les Directions et les services du Conseil Général

Dans le cas du Plan Bleu comme pour le PED, la concertation entre les services du Conseil Général a une grande importance. Il ne s'agit pas de participation, mais d'une concertation dont les enjeux sont considérables tant certains objets sont transversaux. Des rapprochements ont eu lieu. Ils ont permis de **renforcer la transversalité** entre les directions du Conseil Général, de **décloisonner les services en impulsant une dynamique de groupe en interne** qui n'existait pas auparavant entre certains services en faisant émerger une **confiance et une complicité** : « *on pouvait se permettre de réfléchir à voix haute, une fois la réunion finie* », « *on a créé de la complicité* ». Ces rapprochements ont également **facilité les réunions de travail** car « *on identifie les personnes, on les voit dans un autre cadre* ».

Les démarches PED et Plan Bleu ont favorisé une **meilleure compréhension** entre les agents du Conseil Général. « *On a découvert des actions que mènent les autres services du Conseil Général, que l'on ne connaissait pas. Cela nous a permis d'avoir une vision globale des actions des services* ». Pour un autre agent, le processus « *a permis à certains services de voir qu'ils étaient sur la même longueur d'onde. Pour des services qui avaient l'impression de se marcher un peu sur les pieds, ils ont pu saisir leurs complémentarités, pour pouvoir en jouer* ».

Mais...

A condition que les services s'impliquent dans la durée

Ces rapprochements ne seront utiles que si les services s'impliquent dans la durée ou que les agents s'approprient la démarche même en s'y impliquant de façon ponctuelle. Nous aurons l'occasion dans le chapitre suivant de développer cet aspect en insistant sur l'importance de la diffusion de la dynamique engendrée et des résultats des concertations.

Ces rapprochements sont mis en avant par des agents qui se sont largement impliqués dans les processus concernés : « *être impliqué de façon importante et continue sur le PED a créé des liens* ». Mais d'autres agents, associés de façon plus ponctuelle, évoquent plutôt des opportunités perdues, pour la création de liens : « *la restitution a permis une rencontre entre les services. Il aurait fallu faire un séminaire pour que la concertation permette de faire du lien entre les services, de donner plus de visibilité aux complémentarités possibles. Le CG gagnerait en efficacité à créer des liens entre les services* ».

Il semble que certains services n'aient compris que tardivement l'importance de leur participation. Dans le cadre du PED, parler du « *temps de l'adolescence* » ne concerne pas que les services éducatifs mais aussi les services chargés de l'action sociale et ceux qui sont

chargés de la construction des collèges. Certains services, faute d'une implication précoce, n'ont été associés aux processus que sur des durées ne permettant pas de réels rapprochements.

A condition que chacun saisisse le principe d'un projet basé sur l'existant

Qui dit projet nouveau dit-il moyens nouveaux ? Dans le cadre du PED comme du Plan Bleu, ce ne sont pas les moyens qui fondent le projet, mais le projet qui peut conduire, éventuellement, à rechercher les moyens correspondants, sans que cela ne soit toujours nécessaire. Il s'agit avant tout de coordonner, mettre en cohérence des moyens dispersés autour d'un projet partagé.

Faute de bien identifier les enjeux de la coordination des actions et de la co-construction d'une politique d'ensemble, certains agents ne sont pas rentrés dans le jeu de la concertation... ou n'y sont pas restés. Ainsi, un service qui finance des associations actives dans les collèges pose la question « vous nous apportez quoi ? » et d'autres s'interrogent : « c'est quoi un projet sans financements supplémentaires ? ». On ne peut espérer d'implication durable et de rapprochements si de telles interrogations subsistent : ceci doit conduire celui qui pilote une concertation pour la construction d'un projet, d'un plan, d'une politique, à préciser les enjeux de la coordination entre les services, autour d'objectifs à construire ensemble.

La création de nouveaux espaces de coordination au sein du Conseil Général ?

Des espaces de coordination plus ou moins stables et importants résultent des processus étudiés. A la suite de l'évaluation participative des CDC, existe la volonté de formaliser une réunion avec les élus du Conseil Général avant de lancer la campagne annuelle des CDC. Il s'agira, chaque année, de donner des atouts aux conseillers généraux pour animer les réunions des CDC. Cette proposition a été validée par les élus : un nouvel espace de coordination va donc voir le jour.

Dans le cadre du PED, certaines coordinations sont le fruit du processus. Par exemple, le CG94 finance des séjours de vacances en hébergement collectif : un travail a permis de construire des critères de sélection des bénéficiaires tenant compte d'objectifs éducatifs. Il a associé le service qui gère ces séjours et la Direction de l'Education et des Collèges. Cet espace de coordination a évidemment un intérêt et un impact.

Plusieurs espaces de dialogue ont été évoqués dans les dernières réunions de la démarche Plan Bleu dont un comité de pilotage du plan d'actions du Plan Bleu, pour la mise en œuvre des actions, et un conseil de la charte pour le suivi des actions. Ces espaces de coordinations ne sont pas réservés aux agents du Conseil Général. Ils ne sont pas encore effectifs : il s'agit à l'heure actuelle d'une réflexion sur les modes de coordination permettant de prolonger la dynamique entre les directions qui se sont impliquées dans la démarche Plan Bleu et de la diffuser au sein d'autres directions. C'est un début.

Mais...

Certains agents reconnaissent que cette logique de coordination « *a un peu bousculé certains services* », habitués au confort de décision qu'offre le fait de décider seul, en fonction d'objectifs sectoriels. Cette logique de coordination suppose de mettre en cause des schémas décisionnels parfois très verticaux : nous y reviendrons.

2.2. La création ou la relance d'espaces de coordination entre le Conseil Général et ses interlocuteurs : à confirmer...

Prendre conscience de la multiplicité des intervenants locaux

Pour nombre de participants, le processus a été l'occasion de rencontrer des intervenants qu'ils ne connaissaient pas et, souvent, de mieux mesurer la multiplicité des interventions et la nécessité d'une coordination qui dépasse les frontières du Conseil Général. Dans le cadre du PED, un agent qui a participé affirme que « *cela nous a permis de voir qui intervient dans les collèges. Il y a une pléthore d'intervenants. Y compris ceux que le Conseil Général subventionne, comme les clubs de prévention...* »

Cette prise de conscience est importante car les nombreuses initiatives locales qui existent semblent peu ou mal prises en compte. Par exemple à Gentilly, là même où le Conseil Général a mené une concertation locale, les clubs de prévention ont constitué un observatoire de la prévention. Cet observatoire a réalisé des études de cas sur des jeunes et a mis l'ensemble des intervenants autour d'une table. A Champigny existe un café des parents, créé à partir d'une association de femmes africaines. Les collectivités locales sont elles aussi à l'origine de nombreuses initiatives. Ces acteurs locaux ont une connaissance du terrain qui peut sembler intéressante pour la construction d'une politique. Or, il ne semble pas qu'ils aient été pris en compte dans le dispositif d'élaboration du PED. Ces multiples initiatives restent mal connues des services du Conseil Général : le processus a été l'occasion, *de facto*, de les approcher et d'engager un dialogue entre intervenants.

Mais... des rapprochements à consolider

Cette opportunité de rencontre et de création de lien est intéressante, ce qui est souligné de la façon suivante dans le cas du PED : « *une dynamique d'échange s'est installée dans chaque collège, entre des gens qui n'avaient pas l'habitude de se parler. Ils y ont trouvé un intérêt et cela pourrait aboutir à des choses très concrètes* ».

Mais là encore, certaines rencontres semblent trop rapides pour créer de réels rapprochements, ce qui suscite des questions : « *mettre ensemble les acteurs leur permet de voir la cohérence de leurs missions. Mais pour en faire quelque chose, il faut s'approprier. Nous avons semé des graines d'appropriation, mais seront-elles exploitées ?* »

A l'échelle locale, quelle consolidation d'espaces de coordination ?

A l'échelle locale, là où des processus de concertation ont été mis en œuvre, on souligne que des convergences sont nées de la concertation. Un agent parle de situations d' « *intelligence conjointe* ».

Les dispositifs de concertation misaient sur la possibilité de pérenniser le comité de pilotage local pour en faire un espace de coordination, dans la durée. Nos interlocuteurs soulignent le fait qu'une réelle volonté de s'engager dans cette démarche a souvent été manifestée par les acteurs. Pourtant, force est de s'interroger sur la poursuite de ces démarches. Certains sont optimistes et annoncent que « *les partenaires ont souhaité poursuivre : il y aura des réunions, des groupes de travail. Il y avait déjà des formes d'organisation entre partenaires, mais elles étaient peu formalisées : elles le seront plus. On va renforcer un maillage* ». D'autres en doutent et affirment que malgré la volonté de poursuivre un travail collectif et même si « *tout le monde constate que l'on ne se voit pas assez* », cela n'empêche pas la dynamique de retomber. La principale raison est que les chefs d'établissement ne sont pas assez disponibles pour la porter et que le Conseil Général n'est pas assez légitime pour le faire à leur place. L'après-concertation locale et la question de la pérennisation des espaces de coordination qui ont émergés, ne semblent pas avoir été insuffisamment pensés.

Des rapprochements délicats, à partir d'une situation de tension

Dans le cadre du PED, certains de nos interlocuteurs ont évoqué le lien avec l'Inspection académique, emprunt d'une certaine tension, dans une situation où le Conseil Général fait preuve de volontarisme alors qu'il n'a aucune prérogative sur les équipes éducatives. Si la concertation a plutôt avivé cette tension, elle a aussi permis de clarifier certaines choses et selon un agent du CG94, « *ils ont compris dans quelle logique on peut être complémentaires* » et « *on montre que l'on peut être complémentaires sans que l'un fasse une OPA sur l'autre* ». Le Conseil Général a aussi pu mieux identifier les projets mis en œuvre par l'Etat. Aujourd'hui, un travail est mené avec l'inspection académique pour faire une liste de collègues prioritaires, défavorisés, afin de concentrer des efforts sur 8 à 9 collègues. L'action conduite dans ces collèges dépendra de ce que chacun peut mettre comme moyens, mais des complémentarités apparaissent clairement : l'inspection académique peut par exemple créer des options de langues rares pour attirer des élèves dans ces collèges, alors que le Conseil Général peut y concentrer certains efforts de réhabilitation ou reconstruction. Ceci montre l'intérêt de travailler en complémentarité, ce dont chacun est probablement plus conscient aujourd'hui qu'en amont du processus.

Mais... il faudra aussi boussuler les structures

Constater l'existence de complémentarités et l'intérêt de les exploiter est une chose, mais là encore, il reste du chemin à parcourir. Selon un agent, « *tout le monde constate que l'on ne se voit pas assez : mais après...* ». Cet agent souligne que la culture du travail en réseau n'est pas très développée à l'Education Nationale, organisée de façon très pyramidale. Au-delà de ce point de vue, il semble qu'un rapprochement opérationnel passe par une certaine évolution des structures, dans leur façon d'agir et de décider.

Le cas des CDC : un objectif de relance d'un espace de coordination, mais un processus sans effets pour l'instant

Dans le cadre de l'évaluation participative des CDC, les choses se présentent différemment car il s'agissait non pas de créer un espace de coordination mais de le relancer, en remobilisant les parents. Les effets escomptés à ce niveau n'ont pas eu lieu pour l'instant et l'on constate que les parents ne sont pas plus nombreux cette année pour candidater aux élections des délégués aux CDC : il y a même eu moins de parents volontaires en 2008, alors même que l'évaluation était en cours. Ceci semble dû à la faible mobilisation des directrices et agents des crèches, qui interviennent auprès des parents pour les informer et rechercher des parents volontaires. Mais ces directrices et agents ont été très peu impliqués dans le processus, de même que les parents qui, en outre, sont largement renouvelés d'une année à l'autre.

Le processus pourrait avoir un effet en terme de relance, de par ses résultats en termes de décisions, si les CDC deviennent plus attractifs et porteurs d'enjeux plus importants. On ne peut pas encore le savoir. Par contre, on sait que la participation à un processus participatif relatif à une instance n'est pas synonyme de remobilisation pour cette instance, au moins dans ces conditions là (participation limitée d'un public d'utilisateurs en grande partie renouvelé d'une année à l'autre)

2.3. La création d'espaces de coordination entre acteurs... sans le Conseil Général

De tels effets sont difficiles à identifier. Nous avons identifié un cas, dans un collège où a eu lieu une concertation dans le cadre du PED : la concertation a provoqué des changements importants avec l'émergence d'un espace local de coordination qui semble très intéressant. Il s'agit d'un collège qui, selon son principal, a longtemps réagi aux agressions extérieures en dressant des murs autour de lui, en se fermant sur lui-même. La concertation imposait une ouverture : elle s'est heurtée à des difficultés lors de sa mise en place et a été la source de tensions internes, mais elle a joué un rôle déterminant pour engager une dynamique d'ouverture qui était souhaitée par son principal. Selon ce dernier, grâce à la concertation, l'équipe du collège a pu rencontrer beaucoup de partenaires qu'elle ne connaissait pas : la ville, le Conseil Général, les associations. Les échanges ont été profitables et ont permis aux uns et aux autres de voir qu'ils défendaient les mêmes valeurs, autour de l'école républicaine.

A la suite de ces contacts et échanges, un projet a été construit puis déposé auprès de la mission « Innovalo », qui dépend du rectorat. Le projet a été accepté, ce qui a permis la mise en place d'un GAIN (Groupe d'Aide Individualisée). Il s'agit de mettre en place un suivi individualisé d'élèves en grande difficulté, avec des partenaires extérieurs. Le partenariat est ici très profitable, avec des acteurs très complémentaires. Par exemple pour un élève perturbateur, si l'assistante sociale identifie un problème familial, elle passe le relais à la ville qui, dans le cadre de son projet de réussite éducative, envoie une médiatrice. La famille est alors contactée et devra venir au collège. Les difficultés sont alors analysées. S'il y a par exemple un problème d'autorité parentale, il est possible de passer le relais à une association spécialisée dans l'aide à la parentalité. Certaines familles ne comprennent pas le code culturel de l'école, or cette association dispose d'un ethno-psychologue qui peut renseigner les familles sur les codes culturels de l'école, leur montrer que même si le père est absent, l'école reconnaît une autorité à la mère, etc... A l'inverse, il peut renseigner les enseignants sur les

codes culturels de ces familles. Selon le principal, avant la concertation, ces associations n'intervenaient pas dans le collège car elles ne pouvaient pas y rentrer. Dans le GAIN, des solutions sont recherchées ensemble. Cet exemple montre l'intérêt de cet espace de coordination, auquel le Conseil Général ne participe pas mais dont il a facilité l'émergence.

3. Changements organisationnels : acquisition de compétences, effets d'apprentissage et gain de légitimité du Conseil Général

3.1. Apprentissages : des effets considérables

Une opportunité d'apprentissage de ce qu'est la démocratie participative

Nombre de participants affirment avoir « *beaucoup appris* », en commençant par la base, avec une meilleure compréhension de ce qu'est la démocratie participative. Pour un responsable de groupement de crèches, le processus lui a permis à la fois de mieux comprendre les CDC, en tant qu'instance de participation, et d'être plus sensibilisé à la démocratie participative. Pour un autre, « *cela m'a permis de comprendre ce qu'est la démocratie participative* ». Dans le cadre du PED, un agent met en parallèle les doutes qu'il a quant à l'impact organisationnel du processus et ses certitudes quand aux acquis personnels qu'il en retire.

Dépasser la réunion publique : une expérience différente

Chaque processus de concertation a permis d'offrir à ses participants « *une expérience différente de celle de la réunion publique, qui est souvent la seule qu'ils ont connu en matière de participation* ». Selon un agent, chacun découvre « *une situation de co-construction* », alors que dans les réunions publiques, on ne fait que recueillir des réactions à ce qui est présenté. Un citoyen évoque le fait que ces réunions sont « *l'occasion d'avoir une action citoyenne et constructive, en participant à la mise en place des projets de la collectivité* ».

Pour certains professionnels de l'eau (Plan Bleu), le processus de concertation a permis de faire prendre conscience qu'il existe d'autres modes de participation que le débat public. Pour des agents du Conseil Général, la participation au processus a permis de se rendre compte qu'il existe des outils utiles à la conduite de la concertation, alors que jusqu'ici « *on ne savait pas faire, on n'est pas habitué à des projets de concertation* ». D'autres acteurs affirment avoir « *appris sur l'organisation de débats, sur les méthodes d'expression* » « *pour arriver à une structure qui au départ partait un peu dans tous les sens* » : ils évoquent le fait qu'ils s'investiront dans des actions similaires au vu du bon fonctionnement de ce type de démarche.

Dans le cadre des CDC, l'expérience a permis aux participants une ouverture vers des modes de participation inhabituels, le prestataire ayant proposé d'associer les parents dès la première réunion du comité de pilotage, ainsi qu'un dispositif miroir « *pour armer les parents et les agents, qui n'avaient pas l'habitude de s'exprimer de cette façon* ».

Des apprentissages spécifiques

Au-delà de l'intérêt du vécu de l'expérience, celle-ci a permis aux participants d'apprendre certaines choses. Dans le cadre du PED et du Plan Bleu, différentes leçons ont été tirées :

- L'apprentissage du processus et des rapprochements préalables : « *Le Conseil Général et nous-mêmes avons appris à mesurer toute l'importance du travail préparatoire, pour apprivoiser les acteurs... en sachant que les gens bougent* ».
- L'apprentissage des temps du processus : « *Le Conseil Général a appris que le collègue a un temps, celui de l'année scolaire et qu'il faut s'adapter à ce temps. On ne peut rien réaliser en quatre mois* ».
- Un apprentissage méthodologique : « *On a appris qu'il faut diversifier les supports avec lesquels on va vers les publics, car ils sont complémentaires* ». « *On a appris qu'il ne suffit pas de faire des réunions pour que les choses se disent* ».
- Un apprentissage sur le vocabulaire à employer : « *On a adopté un langage adapté à la compréhension de tous car on a un langage particulier, on parle en code* »

Dans le cadre des CDC, la Mission Démocratie Participative affirme que ce qui s'est passé est « *très emblématique de ce qui se passe dans les espaces permanents de concertation* » : « *cette expérience a enrichi notre approche des espaces permanents* », notamment quant à l'importance d'y « *mettre de l'enjeu* ».

L'impact des « parcours découverte », salué par ceux qui les ont suivi

Cet apprentissage est le fait des participants, mais l'opportunité offerte par la Mission Démocratie Participative de participer à des parcours découverte, en tant qu'observateur-apprenant a permis d'élargir ces effets d'apprentissage. Ceux qui en ont bénéficié affirment avoir beaucoup appris et en sont très satisfaits. Même s'ils n'étaient qu'observateurs, le prestataire leur a présenté le processus et dans l'ensemble : « *ce qui a été mis en place pour les observateurs était très bien* ». Même s'ils soulignent la difficulté qu'il y a à « *faire de la place dans les agendas* », ils affirment que cet investissement est nécessaire. Selon un agent, « *cela m'a convaincu du fait qu'il est possible d'avoir des avis pertinents* ». Pour un autre, « *c'est vraiment génial. On peut voir, avec des cas concrets, sans enjeu pour soi-même, sans engagement, sur un sujet qui nous est étranger* »

Pour certains usagers, l'apprentissage d'une citoyenneté active

Enfin, du côté des citoyens, les processus ont aussi permis certains apprentissages en termes d'expression publique, de rapport aux institutions, etc... Dans le cadre du PED, l'un des prestataires souligne que le processus a mis certains élèves en responsabilité : on peut penser qu'il y aura des retombées à moyen ou long terme, en termes de citoyenneté active. DE même, alors que certains soulignent les difficultés qu'ils ont à s'exprimer en la présence de gens habitués à prendre la parole, les dispositifs de concertation ont permis à chacun de s'exprimer et ainsi de participer à l'avancée des débats dans le cadre du Plan Bleu.

Mais...

De nombreuses interrogations émergent quant à la diffusion de ces acquis et l'exploitation de cet apprentissage par le Conseil Général. Nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur ces aspects (page 65).

3.2. La démocratie participative : un support de communication et de légitimation pour le Conseil Général

La concertation au service de la... communication

L'un des impacts les plus évidents est que de tels processus contribuent à faire connaître le Conseil Général et les services qu'il assume au bénéfice des usagers, peut-être plus sûrement qu'une campagne de communication, au moins pour les participants aux processus étudiés. La concertation serait-elle plus efficace qu'une campagne de communication pour atteindre des objectifs... de communication ? L'évaluation ne permet pas de l'affirmer, mais il existe des impacts à ce niveau.

Dans le cadre de l'évaluation participative des CDC, même si peu de personnes ont participé aux temps d'échange, beaucoup ont été consultés par enquêtes et, en répondant, ont pu prendre conscience du rôle joué par le Conseil Général. Pour un agent, « cela a permis d'expliquer les compétences du CG ». Dans l'ensemble, les participants affirment que les CDC et le Conseil Général dans son ensemble ont gagné en lisibilité et en crédibilité.

Pour être mieux connu des citoyens

Pour l'un des prestataires qui est intervenu dans le cadre du PED, dans un collège, avec un investissement assez lourd, « *cela a produit un vrai changement de regard des gens sur le Conseil Général : une organisation vécue comme lointaine, pas vraiment soucieuse de notre bien-vivre et de nos problèmes. Il y a un rapprochement symbolique, on met des visages sur des responsables politiques, le CG apparaît comme soucieux des préoccupations des gens* ».

De même, dans le cadre du Plan Bleu, un agent précise que « *le CG n'a pas forcément une bonne image (nous sommes des institutionnels, des administratifs, des technocrates) et pour les partenaires externes, la démarche du CG est ici une démarche de qualité : dynamiser, fédérer, voir globalement la question de l'eau* ».

D'une façon générale, le Conseil Général acquiert un visage, il devient incarné, plus proche. A ce stade, ces acquis sont ceux d'une politique de communication : les citoyens ont une meilleure image du Conseil Général, ce qui ne signifie pas encore que le Conseil Général connaisse mieux les citoyens. Au moins en termes de communication, l'impact est important.

La signature de la Charte Plan Bleu fait partie de ce programme de communication (« *ça fait une sensibilisation de plus* », « *une valeur ajoutée, un exemple qui a fonctionné* ») qui s'avère être un argument pour s'engager dans des actions concertées. Au delà d'une prise de conscience des responsables des organisations participantes, la signature de la charte constitue un engagement moral, « *ça permet de dire « on s'est engagé, donc, on doit le faire »* ».

Un gain de légitimité, pour agir et fédérer

Au-delà de la lisibilité de l'action et de la crédibilité du CG94, c'est parfois sa légitimité à intervenir qui est en jeu. Dans le cadre du PED, c'est un enjeu majeur, car le CG intervient dans un domaine où les compétences sont partagées et où il « se frotte » à l'Etat. Selon un participant, « *le processus a éveillé l'intérêt des acteurs pour que le Conseil Général intervienne pour relier les projets, un peu comme un médiateur, avec modestie* ». « *C'était une vraie découverte pour le CG, qui ne s'était pas posé la question de sa légitimité dans un rôle de coordinateur* ».

Le pilotage de la démarche Plan Bleu par le CG94 s'est avéré pertinent pour les participants, d'une part parce que les « *propos n'ont pas été trahis* », et d'autre part parce que le département est « *l'échelle minimale pour que les actions aient un sens* ». Le Conseil Général, en prenant en compte tous les avis émis pendant les phases de concertation du Plan Bleu, a gagné en légitimité par le respect des opinions émises, « *il n'y a pas d'écarts forts entre le travail du CG et les résultats en question* ». L'échelle départementale s'est avérée très bonne pour la mise en place d'une politique de l'eau : une « *dimension humaine pour les acteurs et pour l'efficacité des actions* » d'autant plus que le département « *articule territoire écologique et territoire politique* ». Le Conseil Général a gagné en légitimité.

Le dispositif a permis de conforter une politique mise en œuvre dans le domaine de l'eau. Un institutionnel précise par ailleurs que cette initiative de concertation s'inscrit de façon complémentaire par rapport aux politiques classiques dans le domaine de l'eau : « *Le plus pour nous, c'est un engagement véritable dans ce qu'on appelle un peu les politiques alternatives aux politiques classiques. (...) Par le biais de l'aménagement, et pas simplement par les politiques d'environnement. Donc là, la charte Plan Bleu, c'est quand même un outil d'intégration de l'environnement dans les autres politiques et c'est vrai que la reconquête du bon état, elle passe par là* ». Le Conseil Général bénéficie d'une nouvelle reconnaissance pour agir, de part de partenaires externes auprès desquels le dispositif Plan Bleu « *a suscité beaucoup d'intérêt* ».

Si le Conseil Général a pour ambition d'avoir une véritable politique éducative et une véritable politique de l'eau, l'impact est important : la concertation lui prépare un terrain plus favorable.

Grâce à la concertation, le Conseil se voit parfois reconnaître une légitimité parce qu'il est l'un des seuls à pouvoir fédérer, ce dont les autres acteurs prennent conscience progressivement. Dans le cadre du PED, selon un élu, le CG apparaît comme le seul capable d'assembler, de faciliter, là où les partenaires sont trop cloisonnés. Le fait qu'il n'ait pas d'autorité hiérarchique, hors de ses compétences obligatoires, est sans doute un facteur qui, paradoxalement, lui permet de jouer ce rôle. Une légitimité lui est reconnue grâce à la concertation.

Mais attention...

Plusieurs de nos interlocuteurs insistent sur les dangers d'une démarche qui reviendrait à utiliser la concertation comme un moyen de communication, sans apporter de réponses aux

questions soulevées par les usagers. Selon un prestataire engagé dans le PED, « *cela peut aussi se retourner contre le CG, car les réponses ne sont pas forcément aussi rapides à venir que les gens le souhaitent. Il faut passer beaucoup de temps à mettre en garde contre des attentes trop grandes par rapport au processus, mais on n'est pas forcément entendus* ». Il est vrai que ce qui est arrivé dans au moins deux des collèges où a eu lieu une concertation locale pose problème : d'un côté le Conseil Général incite les usagers à exprimer des avis, besoins et propositions et d'un autre côté, il annonce qu'il ne pourra réaliser les travaux de réhabilitation ou reconstruction prévus, alors même que la vétusté des locaux et l'absence de certains équipements ressort des discussions comme un problème majeur. Ce faisant, le Conseil Général risque de perdre plus de crédibilité qu'il n'en aura gagné.

Nous retrouvons les mêmes inquiétudes autour des CDC. La direction des Crèches dispose d'un portail internet ouvert aux parents, qui peuvent y poser des questions, y chercher des informations, y soumettre des propositions. Mais faute de temps, les informations ne sont pas toujours mises à jour en temps utile et les questions posées se font d'autant plus rares qu'elles restent souvent sans réponse. Dès lors, un agent remarque que si l'on offre la possibilité aux usagers de questionner le Conseil Général, il faut avoir les moyens d'apporter des réponses, qu'elles soient positives ou négatives. « *Quand on demande un avis et que l'on en tient pas compte, c'est pire que de ne pas l'avoir pris. Que ce soit oui ou non, il faut en tenir compte* ». Si l'on n'a pas les moyens d'apporter ces réponses, mieux vaut ne pas offrir la possibilité de poser des questions. Il y a là un problème de décalage, sur lequel nous reviendrons, entre une volonté politique d'ouverture et de promotion de la participation d'une part, des moyens parfois insuffisants pour répondre aux objectifs fixés, d'autre part.

Dans le cadre du Plan Bleu, les partenaires du Conseil Général insistent sur le fait que « *la charte n'est qu'une étape intermédiaire, qui pose des jalons, mais n'est pas l'aboutissement* » et s'interrogent sur la déclinaison opérationnelle du Plan Bleu. Cependant, si l'on revient au processus qui a permis d'aboutir à un programme d'actions et une charte, il est important de préciser qu'en amont de la démarche a été indiqué que le Conseil Général n'était pas tenu de prendre en compte tout ce qui était proposé. Ce cadrage a sans doute permis d'éviter des remarques concernant des décalages entre un affichage d'ouverture et la prise en compte des avis des participants.

4. Des impacts au sein des organisations participantes... et au-delà

4.1. Valorisation de l'image des organismes participants

La participation d'organisations professionnelles, associatives et autres, par le biais d'un ou de plusieurs représentants aux processus de concertation permet de valoriser la structure. Il s'agit notamment d'un moyen de valoriser la politique environnementale et l'ouverture à la concertation d'une organisation qui bénéficie d'« *un retour sur investissement* ». En effet, l'implication dans un dispositif de concertation donne une image et une reconnaissance de l'organisme participant, à la fois par le Conseil Général, mais également par les autres acteurs. « *C'est bien de voir cet acteur, c'était un organisme présent. Car on a souvent besoin de les contacter* ». Un professionnel de l'eau précise avoir entendu au cours de la démarche Plan Bleu « *Ah, c'est bien qu'[il] soit là* ». Un autre évoque le fait que la politique de développement durable développée au sein de son entreprise est en phase avec les démarches

participatives « *notre participation sur les différents territoires permet des échanges qui sont toujours profitables aux parties en présence* ».

Ce retour sur investissement est d'autant plus important pour les professionnels quand la thématique développée dans le cadre des dispositifs de concertation n'est pas le sujet prioritaire de la structure participante. Dans la démarche Plan Bleu, des acteurs professionnels de l'eau évoquent la reconnaissance par leur hiérarchie à agir dans le domaine de l'environnement. L'un d'entre eux précise même que l'environnement commence à être acté dans sa lettre de mission alors qu'elle ne constituait pas une priorité. « *Le temps passé est validé et officiel. Cela me permet de valoriser mes connaissances vers l'extérieur et de valoriser l'institution à l'extérieur* ».

Cependant, si les acteurs hors Conseil Général reconnaissent l'utilité de participer « *c'est bien de participer en même temps que les maires* », les représentants des organisations soulignent qu'il n'y a pas de véritables changements au sein des organisations impliquées dans le dispositif. « *La démarche d'ouverture est intéressante, mais il n'y a pas de changement significatif pour l'organisation, pas de changement politique de gestion de l'environnement, Ça n'a fait que la renforcer car on a déjà engagé des démarches* » ; « *on n'aurait pas participé : ça changeait pas grand chose pour le Plan Bleu et pour nous* ». Doit-on en déduire que l'implication des organisations professionnelles dans une démarche participative n'est alors qu'une simple recherche d'image valorisante ? La réalité est plus complexe car s'il n'y a pas de changements significatifs à court terme au sein d'une organisation, cela ne signifie pas pour autant que le processus a juste joué un effet positif en terme d'image de marque d'une entreprise. Des effets de « rivières souterraines » (cf. ci-après) sont à prendre en compte mais restent particulièrement difficiles à évaluer, surtout quand le recul sur un dispositif est court.

4.2. Des effets, loin du processus

L'effet « rivières souterraines »

La rencontre d'acteurs de milieux différents (professionnels, habitants, associations, élus, institutionnels, etc.) dans le cadre du Plan Bleu notamment a permis de faire émerger de nouveaux contacts entre les participants et d'ouvrir des pistes pour d'éventuelles coopérations ou partenariats. Ces rencontres en dehors de l'objectif de la démarche Plan Bleu sont d'une importance majeure pour les participants. Un acteur parle de « *rivières souterraines* » pour qualifier cette ouverture permise par le dispositif. « *Des choses se sont passées grâce au Plan Bleu, mais en dehors du cadre. Des cartes de visites se sont échangées en fin de réunion* ». Les échanges informels entre les participants ont permis de découvrir des partenariats possibles qui « *débordent du Plan Bleu* », « *j'ai appris l'existence de laboratoires départementaux, je ne savais même pas qu'ils existaient. On va travailler avec un laboratoire départemental à présent* ». Cet exemple reste peut-être anecdotique, mais apparaît comme la traduction d'un bénéfice réel lié à la mise en place de dispositif participatif.

Là où on ne les attend pas : des effets rebond, dans ou hors du Conseil Général

Ici comme dans de nombreux processus de concertation, on constate que les effets du processus ne sont pas toujours là où ils sont attendus, ce qui les rend d'autant plus difficile à

approcher. On trouve ainsi des « effets rebonds », qui concernent des thèmes ou des organisations qui n'étaient pas au cœur des processus de concertation.

Pour le PED, l'observatoire de l'égalité hommes-femmes affirme que la restitution de la concertation a apporté beaucoup d'éléments de contenu et de réflexion. Ces éléments ont été utiles pour conforter un travail sur les ados, notamment sur les relations garçons-filles : ils ont permis une réflexion qui a été intégrée dans un ouvrage en cours de publication. On dépasse le thème initial de la concertation pour aborder des questions importantes pour la réduction des inégalités hommes-femmes.

Toujours dans le cadre du PED, les films qui ont été réalisés, sur les attentes des élus, sur les réunions, avec les points de vue des acteurs, etc... sont aujourd'hui largement utilisés par le prestataire qui regrette avoir parfois « *le sentiment que le processus apporte plus de fruits ailleurs que là où il a été réalisé* ». Il est utilisé pour susciter la discussion (dans des formations, à l'IUFM, auprès d'associations, à l'université, etc...). Ces réflexions collectives ont des prolongements en termes d'actions.

5. Une logique d'ensemble : des « essais à transformer »

5.1. Des impacts : Oui, mais...

Imaginons une partie de rugby où le Conseil Général marque un essai et revient à la hauteur de son adversaire. Il faut qu'il marque la transformation pour remporter la partie, mais sinon, il repartira bredouille. Le fait d'avoir marqué l'essai lui offre la possibilité de tenter de marquer les points qui lui manquent. Mais curieusement, personne ne se présente pour tenter cette transformation... L'important serait-il seulement de participer ?

C'est un peu l'impression que pourrait laisser cet inventaire des impacts, où l'on revient régulièrement à un oui, mais... : des acquis ont été obtenus, mais il faut les consolider pour qu'ils s'inscrivent dans la durée. Or, les moyens à mobiliser pour le faire, en termes de ressources humaines et stratégies d'action, n'ont pas été prévus. Des agents ont « beaucoup appris »... mais ils changent de poste. Les acteurs locaux souhaitent se mobiliser dans un comité de pilotage et transformer les acquis de la concertation en actions concrètes... mais personne n'est là pour l'animer et supporter cette dynamique. Des propositions d'actions ont été co-construites... mais le parcours de la décision reste descendant et des décisions tombent indépendamment des fruits de la concertation. La participation a bien eu lieu, mais au moment d'en collecter les fruits, les choses s'éternisent, les fruits perdent leur fraîcheur et personne ne les ramasse. Cette image très négative n'est pas la réalité, mais elle nous servira à mettre l'accent sur la nécessaire consolidation des acquis de la concertation et le soin à apporter, dans les moyens à mobiliser, les stratégies à mettre en œuvre, la réactivité des structures, à l'« après concertation ».

Nous retrouvons du reste cette préoccupation dans des affirmations qui n'interrogent pas l'existence d'impacts mais la durabilité des résultats, telles que « *il y a eu des retombées à différents moments du processus, avec parfois des retours en arrière, pas forcément des acquis durables* », ou « *l'effet que la concertation aurait pu avoir n'a pas eu lieu* », ou encore « *on est à mi-chemin* ».

Le « oui, mais » et l'importance de la consolidation des acquis (et de la transformation de l'essai !) se retrouve autour de nombreux impacts, comme en témoigne le tableau suivant :

Des exemples d'acquis réels...	... mais à consolider
L'espace de dialogue permet de sortir de rôles de représentation figés, donne une certaine liberté de lâcher prise	Quelle exploitation de ces moments privilégiés, pour créer des liens nouveaux et/ou construire du nouveau ?
Le processus permet de « mettre une question au travail »	Quels prolongements en termes de réflexion et d'actions ?
La parole échangée permet de révéler des dysfonctionnements (CDC)	Quelle créativité pour les solutionner ?
Des propositions localement co-construites (PED)	Localement, quelle poursuite, animation de projet, financements ? Quelle articulation micro-macro pour les valoriser ?
Des leçons : s'adapter aux rythmes (PED, CDC), faire du « sur-mesure », donner de l'enjeu à des espaces permanents (CDC), faire un travail préparatoire (PED) ...	Quelle capitalisation de l'expérience ? Quelle transmission des savoirs faire en interne ? Quelle valorisation de l'expérience acquise par certains agents ?
L'expérimentation de méthodes innovantes en termes de participation (PED) ou d'évaluation	Quelle analyse comparée des expérimentations locales ? Quelle capitalisation de l'expérience ?
Une charte de l'eau... des signataires (PB), des films qui invitent à réfléchir et agir (PED)	Comment les faire vivre ? Quelles ressources pour l'animation ?
L'opportunité de liens nouveaux : je n'avais jamais rencontré..., je connaissais mal...	Des liens ponctuels ou consolidés ?
Une légitimité en construction, pour agir en tant que fédérateur (PED)	Quelle exploitation ?
Des apports de connaissances pour l'action, sur le fond des problèmes, sur ce que font les autres	Des connaissances pour des individus dans un processus, ou pour l'organisation ? Comment les partager ?

5.2. Bilan général

Finalement, le bilan tiré de ces observations est résumé dans le tableau suivant :

Des acquis		Utiles pour :	A transformer en :
UNE PAROLE			
L'expression d'une parole citoyenne,		Source de révélations,	Des actions, des décisions, des politiques
Dans des espaces d'échange extra-ordinaires		Pour influencer, voire emporter la décision,	
		Pour mettre une question au travail	
DES LIENS			
Des rapprochements entre services du CG		Des espaces de coordination entre les services du CG94	Une action concertée
Des rapprochements entre le CG, ses partenaires, les citoyens		Des espaces de coordination entre le CG, les usagers, des partenaires	Une action concertée et participative
UNE IMAGE			
Un CG plus lisible, perçu comme plus proche des citoyens		Plus de facilité pour agir et co-construire avec les usagers	Une action concertée et participative
Un CG plus légitime pour fédérer		Plus de facilité pour pénétrer certains champs thématiques	Des actions concertées fédératives
DES SAVOIRS FAIRE			
Des apprentissages personnels		Un capital en termes de compétences des agents	Un capital organisationnel, propre au CG94, utile à l'action
Des expériences vécues pertinentes		Des expériences à capitaliser, des leçons à en tirer	

Consolidation des acquis

Ce tableau présente à la fois les impacts observés, ce qu'ils engendrent et la façon dont ils sont appelés à se transformer en effets très concrets pour l'action départementale.

Nous nous intéresserons, dans le chapitre suivant, aux facteurs qui peuvent limiter les impacts et freiner ou empêcher la consolidation des acquis.

6. Impacts versus coûts : la question de l'efficacité

Cette question revêt une importance particulière, dans un contexte d'importantes réductions budgétaires, destiné à se prolonger encore au moins quelques années. Dans ce contexte, la concertation risque de devenir le parent pauvre de l'action des services, s'ils la jugent accessoire et trop coûteuse. Un enjeu, pour la MDP, est donc de voir comment gagner en efficacité (coût/bénéfice).

Analyser l'efficacité de l'action suppose d'évaluer à la fois des bénéfices (que nous venons de qualifier) et des coûts. Or, les deux termes s'avèrent très difficiles à mesurer. Pour ce qui est des coûts, les documents se sont révélés très pauvres en la matière.

Nous pouvons identifier quels coûts doivent être pris en compte et donner quelques références : nous nous limiterons ici au Plan Bleu et à l'EPCDC, le PED étant trop complexe (avec de multiples ramifications, une durée très longue et une absence de données enregistrées quant aux temps passés). Il s'agit essentiellement de temps de travail.

61. Quels types de coûts ? Quelle mesurabilité ? Le cas du Plan Bleu

Pour la conduite de la démarche

Du temps de travail spécifiquement affecté à la conduite et à l'animation de la concertation

Il faut distinguer tout d'abord le temps consacré au dispositif par les organisateurs de la démarche et par les participants. L'investissement en temps est évidemment plus important pour les premiers. Les seules données quantitatives qu'il est possible de fournir sont :

- Des coûts spécifiques de temps de travail au sein de la Direction de l'Assainissement : il s'agit d'un temps plein et de CDD représentant environ 1,5 ETP durant 2,5 ans.
- Les coûts du prestataire Res Publica.
- Le temps de travail fourni par la MDP que nous pouvons évaluer à 0,3 ETP durant 2,5 ans

Pour ce qui est du coût de la prestation, notons cependant que ce coût correspond à une dépense engagée par le CG94 mais ne représente pas au travail fourni : Res Publica, comme la plupart des prestataires, nous a dit avoir largement dépassé le nombre de jours prévus. Dans le cadre du PED, des surcoûts très importants ont été induits par le report de certaines opérations et réunions : certains des prestataires soulignent que le fait qu'ils se reposent sur une structure associative leur a permis d'absorber ces surcoûts mais qu'ils hésiteraient à se réengager dans une telle aventure... L'investissement de prestataires sur des temps aussi longs est problématique.

Du temps dégagé au coup par coup, non quantifiable

L'investissement de l'élu, de la Directrice de l'assainissement, de l'accompagnatrice de la Mission Démocratie Participative ne sont pas quantifiables. Il existe un travail visible, avec des temps dédiés à la concertation et un temps masqué, d'échanges informels, de rapprochements, de contacts, mails, etc.... Il en est de même pour les participants à la démarche.

Pour la participation à la démarche

Tout en soulignant l'existence d'un temps « masqué » consacré à la démarche, les acteurs interrogés nous ont unanimement précisé que le temps consacré au processus était peu important. L'investissement comprend le temps des réunions, de la lecture et relecture des

comptes-rendus pour préparer les réunions, des notes aux responsables pour leur faire part de l'avancée du processus ou pour argumenter sur l'utilité du Plan Bleu pour obtenir la signature de la charte, et parfois le temps de rédaction d'un article, dans la revue de l'organisme impliqué, pour le grand public. Pour les agents du CG, des réunions internes se greffent à ces temps d'implication, mais ne représentent pas un investissement jugé important ou contraignant. Pour certains, cela représente une dizaine d'heures, pour d'autres une trentaine.

L'investissement est justifié « *c'est pas énorme, et c'est enrichissant* », « *en même temps, ça m'a permis d'alimenter mon projet* », un agent précise que l'investissement est justifié « *personnellement, professionnellement et pour le service* ».

6.2. Le cas de l'évaluation participative des CDC

Le temps de travail spécifiquement dédié reste modeste

En l'absence d'outils de suivi du temps de travail consacré à chaque tâche, les estimations présentées ci-dessous restent très approximatives et sont issues des discussions avec les intéressés. Nous pouvons évaluer ces temps de travail comme suit :

- Le prestataire : le coût de prestation approche les 60.000 Euros
- La directrice des crèches a assuré le pilotage du projet : le temps de travail spécifique est évalué à 20 jours, avec deux jours pour la recherche, l'analyse des offres et la sélection du prestataire ; 13 comités techniques + 3 comités de pilotage de 0,5 jours ; un certain nombre de jours d'échanges avec les responsables de groupements, avec la MDP et le prestataire ; une réunion avec l'élue pour la traduction opérationnelle des recommandations de l'évaluation.
- L'assistante chargée des CDC à la direction des crèches a consacré 15 jours spécifiquement à cette opération, auxquels il faut ajouter beaucoup plus de temps consacré à la logistique, mais qui entre dans le temps masqué (cf. ci-dessous)
- Certains responsables de groupements ont participé à des réunions et réflexions, pour un temps évaluable à une dizaine de jours
- Le temps consacré par la MDP est évalué à 0,3 ETP durant la phase de concertation proprement dite, durant une année et 0,1 ETP durant la phase de traduction opérationnelle qui a suivi, durant une année supplémentaire.
- Le temps de participation des autres acteurs (temps d'échange, entretiens téléphoniques, enquêtes, hors du temps normalement passé dans les CDC) reste modeste, d'autant plus que la participation a été assez limitée lors des comités de pilotage, tables rondes et réunions miroirs et sera estimé à 0,2 ETP durant un an.

On arrive globalement à 60.000 Euros de prestation auxquels il faut ajouter environ 0,6 ETP sur la durée du processus, soit deux ans.

Les estimations réalisées avec les agents conduisent à affirmer que le temps spécifiquement dédié au processus (hors du temps normalement dédié aux CDC indépendamment de l'évaluation participative) reste modeste.

Mais là encore, beaucoup de « temps masqué »

Par contre, beaucoup de temps « masqué » a été consacré à la logistique et à des réajustements de calendriers. Le prestataire comme les agents chargés de l'organisation du processus soulignent avoir consacré beaucoup de temps au « calage des aspects logistiques ». Le prestataire joue un rôle clé sans pour autant s'investir directement dans la logistique, mais il a consacré beaucoup de temps autour du réajustement des choses, notamment liés à des problèmes logistiques. La direction des crèches souligne l'importance du temps consacré à ces aspects logistiques et qui est très difficilement mesurable

Déductions générales

Enfin, sur cette question de l'efficacité, le CG94 devra mettre en place des instruments de suivi spécifiques du temps de travail s'il veut pouvoir disposer d'une évaluation précise : mais les temps masqués étant élevés, cette évaluation risque d'être peu convaincante.

Tout au plus peut-on dire que :

- Il est impossible d'évaluer précisément l'efficacité de ce type d'opération.
- Les agents et prestataires impliqués mettent en avant une sous-évaluation des temps nécessaires, avec une prise en compte très insuffisante des temps masqués
- Les sommes engagées sont très faibles par rapport au coût d'une politique départementale et la participation des usagers mérite probablement qu'un pourcentage aussi faible des sommes dépensées lui soit consacré.
- A l'exception de quelques agents (sollicités ponctuellement et entrant dans le processus de concertation avec une posture d'emblée critique vis-à-vis des CDC ou du PED), l'ensemble des participants juge que le temps consacré à la concertation n'est pas excessif et est largement justifié.

Chapitre 4. Les facteurs de réussite et les facteurs limitant des impacts

Ce chapitre vise à mettre en évidence les facteurs de réussite bénéfiques au processus de concertation et à révéler les facteurs limitant qui interrogent sur l'efficacité et la durabilité de ces bénéfices.

1. Des apprentissages : quelle exploitation pour le Conseil Général, en tant qu'organisation ?

Le chapitre précédent a été l'occasion de développer les apports majeurs en termes d'apprentissage de la démocratie participative et d'acquisition de compétences (page 53) par le Conseil Général. Ces apprentissages sont nombreux et conséquents. Certains ont lieu au niveau de la MDP où ils sont discutés en équipe et alimentent un savoir-faire, un capital de compétence et d'expérience. Mais ce transfert des acquis personnels vers un capital organisationnel a-t-il lieu aussi dans les autres services du Conseil Général ?

1.1. Quelle conversion d'un capital personnel en capital organisationnel ?

La valorisation des compétences acquises

Les apprentissages sont d'abord le fait de personnes participantes. Comment ces apprentissages personnels (« *j'ai beaucoup appris* ») peuvent-ils être valorisés par le Conseil Général pour abonder le capital de compétences de l'organisation ? Il y a lieu d'être inquiet à ce niveau, en raison de plusieurs constats :

- L'instabilité des agents est très importante
- Nous avons rencontré plusieurs agents qui disposaient de compétences en matière de démocratie participative, acquise dans d'autres postes que leur poste actuel et qui n'ont été ni exploitées, ni reconnues.
- On observe souvent un manque ou l'absence de diffusion des expériences de concertation aux agents qui n'ont pas participé aux démarches.

Par ailleurs, une expérience montre, dans un cas particulier, une faible réactivité de l'organisation pour valoriser une prise d'initiative d'un agent, originale et pertinente. Dans le cadre de l'évaluation participative des CDC, une éducatrice de jeunes enfants, constatant les difficultés de mobilisation des agents de crèches dans les réunions, a pris l'initiative de réaliser un questionnaire, de façon entièrement autonome et a recueilli environ 25 réponses, dont des questionnaires remplis collectivement, collectant ainsi l'avis de nombreux agents. Peut-être cette éducatrice aurait-elle pu être mobilisée dans des formations pour témoigner et montrer ainsi la voie d'initiatives pertinentes (et démultiplicatrices), au cœur des dispositifs participatifs. Ayant montré son intérêt et sa capacité d'initiative, peut-être aurait-elle pu être

associée au suivi des recommandations de l'évaluation participative et à des réflexions ultérieures.

De la même façon, les citoyens qui se sont engagés dans ces processus de participation sont retombés dans l'anonymat des usagers. L'expérience des élèves qui ont été appelés à s'exprimer dans le cadre du PED, n'a pas été valorisée pour leur donner un rôle particulier, ni par le Conseil Général, ni dans leurs collèges (par exemple pour en faire intervenir certains pour témoigner dans des classes ou au Conseil Général des Collégiens).

Le partage de l'expérience, au sein du Conseil Général et des organisations participantes

La valorisation des expériences passe par la diffusion des acquis. Si cette diffusion reste limitée au sein du Conseil Général, elle l'est encore plus au sein des organisations participantes (notamment pour les professionnels signataires du Plan Bleu). La restitution au sein des organisations participantes à cette démarche Plan Bleu s'est en général faite sous la forme de notes aux responsables pour obtenir la signature de la charte. Cette restitution s'accompagne d'une restitution informelle auprès de certains collègues, « *lors de déjeuners* », ou « *auprès de personnes sensibles à l'environnement* ». Même s' « *il y a une volonté de transparence* », la diffusion reste faible au sein des organisations participantes.

Au sein du Conseil Général, il résulte de ce manque de communication entre les acteurs ayant participé à la démarche et ceux n'y ayant pas participé une certaine incompréhension lors de discussions qui s'appuient ou font référence à la Charte et au Plan d'actions du Plan Bleu. Plusieurs agents soulignent des incompréhensions : « *certains n'ont pas compris la démarche, et ne comprennent toujours pas. Une présentation de 30 minutes du Plan Bleu n'est pas suffisante* ». « *Il n'y a pas eu de liens entre ceux qui ont participé à la démarche plan Bleu... c'est un problème d'articulation, d'échanges... déjà au sein du CG94, donc ça doit pas être évident ailleurs...* ». Si plusieurs directions ont participé à cette démarche, un agent précise que « *ce n'est pas seulement une ou quelques directions qui sont concernées, mais tout le monde ! Du coup, cela nécessite une ouverture, la mise en place de « mini-Plan Bleu » pour chaque direction* ». Des agents souhaiteraient « *avoir des rencontres avec des agents techniques qui n'ont pas été dans la démarche, pour qu'ils soient au courant* » de façon à diffuser les idées de la charte et faciliter les discussions au sujet de la mise en place de dispositifs liés au programme d'actions Plan Bleu.

Cette absence de réactivité des organisations face à l'acquisition de compétences personnelles, pour les valoriser et en faire un capital organisationnel, limite manifestement les impacts, en termes d'apprentissages.

1.2. Quelle capitalisation et valorisation des expériences ?

Quelle capitalisation de l'expérience ?

Une autre dimension de l'exploitation de l'expérience par l'organisation est celle qui passe par la capitalisation de l'expérience. Certaines actions y contribuent mais là encore, des opportunités semblent avoir été perdues.

On « parle » de ces expériences, au sein du Conseil Général (à propos de l'évaluation participative des CDC, « *on a parlé de cette expérience, notamment dans des séminaires sur l'évaluation des politiques publiques* ») et via des supports de communication externe, ce qui est déjà intéressant, mais on ne prend pas toujours le temps de la capitalisation.

Certains outils employés, tels que l'auto-médiatisation ou la thérapie sociale, avaient une valeur d'expérimentation. Certains services l'ont vu ainsi et expriment clairement leurs attentes quant aux résultats de l'expérimentation : « *on est très intéressé par les méthodes, de façon à concerter les plus éloignés du CG, les plus exclus* ». Mais certains regrettent une capitalisation limitée de l'expérience. Ce sont d'abord les prestataires, intéressés par l'analyse comparative de l'usage de trois outils, dans le cas du PED : selon eux, la capitalisation n'a pas fonctionné avec les autres prestataires, il n'y a pas eu d'échanges, de croisement des méthodes. Deux facteurs sont mis en cause : c'est d'abord le rythme jugé trop soutenu, imposé par des délais de réalisation courts, puis le *turn over* des agents du CG94 : la capitalisation « *a été rendue compliquée par le fait que ceux qui ont imaginé, commandité, réalisé le processus ne sont pas les mêmes au sein du CG* ».

Des expériences encourageantes

Malgré les limites que nous avons relevées, quelques expériences sont encourageantes quant à l'exploitation de l'expérience vécue, au sein du Conseil Général et la conversion d'apprentissages personnels en compétences de l'organisation. C'est par exemple l'exploitation des leçons du PED, dans le cadre du lancement d'une concertation sur un plan d'action sur l'égalité hommes femmes. Ce plan doit être construit, suite à la signature d'une charte européenne qui engage les signataires à faire des plans d'action concertés : on se contente d'informer les citoyens plus que d'animer une concertation, mais la concertation à venir est basée sur une véritable volonté de l'élu. Les agents chargés de sa conception affirment avoir tiré les leçons d'une part du plan Bleu (grâce à un parcours découverte), d'autre part du PED, sur les points suivants :

- On a réfléchi longtemps à l'objet de la concertation : que veut-on savoir ?
- On veut délimiter le champ de l'appel à consultation : on limite les questions à des angles d'approche sur lesquels le CG pourra agir. On délimite un champ en posant des questions qui se terminent toujours par « que peut faire le CG ? ».
- La concertation va durer un an : on intégrera les paroles entendues avant d'écrire le plan d'action (quitte à ralentir des groupes chargés d'écrire des actions : il faut prendre le risque de ne pas respecter des échéances)

Ces éléments d'orientation sont clairement issus de la lecture d'expériences antérieures, notamment celles vécues dans le cadre du PED.

Malgré des expériences encourageantes (comme le sont les parcours découverte), la diffusion des acquis pour les partager au sein du CG ou d'autres organisations participantes et est une attente exprimée par des agents du CG qui ont participé aux processus. Ils constatent qu'une réelle insuffisance dans ce domaine peut porter préjudice aux bénéfices de la concertation. Ce constat mérite d'être retenu pour préparer un large partage de l'expérience en amont des démarches et s'inscrit dans ce que nous avons déjà évoqué concernant le manque de réflexion sur l'après-concertation.

2. Les ressources humaines : stabilité et cohésion

2.1. L'instabilité des agents limite les impacts

Un problème majeur qui apparaît est l'instabilité des agents. Il est évidemment difficile de conduire un processus de concertation avec des interlocuteurs changeants, au sein même du Conseil Général. Si ceci est un handicap pour tout projet, ça l'est encore plus pour des projets de concertation, car les agents n'ont pas la même compréhension de ce que sont la concertation et la démocratie participative et leur degré d'adhésion à ces démarches est très variable, quelle que soit la volonté politique des élus.

Cette instabilité n'a posé de problèmes de pilotage et de portage que dans le cas du PED, mais l'instabilité des agents qui participent marque tous les processus. Il nous semble difficile d'y remédier, mais elle limite les impacts, surtout si les agents qui quittent le processus quittent aussi le Conseil Général ou sont affectés à des postes où leur vécu du processus ne sera pas exploité.

2.2. Le portage et le pilotage de l'action, parfois soumis à l'inconstance : le cas du PED

Tous les projets observés sont soumis à ce problème, mais les difficultés sont plus importantes encore dans le PED, où l'instabilité concerne les agents chargés du pilotage et du portage administratif du projet¹⁰. Selon nos interlocuteurs, un pilotage stable n'a été obtenu qu'entre juin 2008 et août 2009, alors que le projet avait débuté et devait se terminer en 2007. Tous nos interlocuteurs ont cité ce problème, en parlant d'une « équipe de la Direction de l'Education et des Collèges totalement instable » et de « gros blancs, avec des personnes qui partent et ne sont pas remplacées ».

	2006			2007				2008				2009			
	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Direction DEC															
Direction-adjointe.															
Chef service PED															
Chargé mission. PED															

Dans le tableau ci-dessus, les cases grisées représentent les périodes où les différents postes de pilotage ou portage ont effectivement été occupés : il en ressort une très forte instabilité, avec un pilotage du projet assuré au départ par un chargé de mission, puis par la directrice adjointe, puis par une nouvelle chargée de mission, parfois non assuré par la direction de l'éducation et partiellement assuré par la Mission Démocratie Participative (dans un rôle qui ne doit pas être le sien). La période de cinq mois durant laquelle il n'y avait pas de chargé de

¹⁰ Le pilotage est le fait de l'agent qui doit conduire la concertation, le portage est le fait du responsable auquel sont soumises des décisions à prendre, mais qui n'est pas toujours impliqué dans le projet : dans le cas des CDC, le pilotage et le portage sont le fait d'une même directrice, mais c'est une exception.

mission pour le PED a notamment propulsé la MDP ouvertement dans un rôle de pilotage ce qui a ajouté un peu de confusion. Lorsqu'un nouveau pilote est arrivé, la transition s'est révélée compliquée

Le portage a lui aussi été instable. Les changements de personnes font que certaines ont porté le projet, d'autres non, certaines ont compris son intérêt, d'autres moins. Face à ce problème, certains prestataires ont regretté l'absence de contact direct avec l' élu et surtout l'absence de réunion en présence à la fois de l' élu, de la direction, du chargé de mission, qui aurait permis d' expliciter des objectifs partagés par tous. Certains agents soulignent que les directions jouent un rôle essentiel (« quand il y a des blocages, le niveau n+1 est sollicité : s'il n'est pas au courant... », « des gens très moteurs proposaient des choses non validées par leur direction », « on faisait face à des exigences peu réalistes en termes de délais, on a besoin de temps pour aller jusqu'au bout ») et que face à ce type de processus, elles se doivent d'être à l'écoute de ce qui se passe. Le portage de ce type de processus doit donc être le plus stable possible et doit être assuré par un agent ouvert sur le processus, à l'écoute de sa dynamique.

Ceci a eu des conséquences très importantes, parmi lesquels ont été cités :

- Une grande difficulté à rendre lisible les rôles des uns et des autres (« sur le terrain, on ne voyait pas qui faisait quoi ») : la MDP est perçue comme le pilote lorsqu'elle joue un rôle qui n'est pas le sien et le véritable pilote, à son arrivée, a des difficultés pour être identifié et légitimé comme tel aux yeux des partenaires et prestataires,
- Un problème de coordination entre les prestataires : elle doit être assurée par l'un des prestataires, répondant principal, mais aussi par le commanditaire. Les prestataires ont beaucoup de difficultés à comprendre la commande et selon l'un d'entre eux, ils ne la comprendront vraiment qu'à l'arrivée du dernier chargé de mission, en juin 2008 !
- Une absence de convergence entre les parties prenantes du projet quant aux objectifs poursuivis. Lors des entretiens, nos interlocuteurs regrettent que, pendant longtemps, personne n'ait pu réellement clarifier les objectifs et même lorsque des objectifs ont été écrits, ils sont très divers et parfois divergents : dans les documents, on trouve comme objectif « fédérer des acteurs différents pour les aider à coordonner leurs efforts » ou « mieux identifier les besoins et définir des propositions » ou encore « légitimer l'action du Département ». Le flou des objectifs incitera l'un des prestataires à demander aux élus, dans un film, d' expliciter les objectifs ... en 2008, soit bien après le lancement du processus.
- Une même absence de convergence sur le « comment ».

L'absence de pilotage et de portage stables se traduira surtout par une cascade de réajustements et reports, de 2006 à 2008. L'analyse documentaire montre notamment les évolutions suivantes : en 2006, on pense associer des habitants des territoires concernés, mais on se limitera ensuite aux parents et collégiens ; en 2006, on insiste sur la mobilisation des collégiens du Conseil Général des Collégiens¹¹, mais le CGC n'est plus évoqué par la suite et ne sera consulté qu'une seule fois, lors d'une réunion ponctuelle, en 2008 ; on propose d'abord la réalisation de débats publics sur certaines questions, avec des rencontres thématiques puis on parle de conférences de citoyens, en 2007, mais en 2008, ce sont d'autres

¹¹ Créé en mai 2005, le Conseil général des collégiens compte 206 collégiens élus dans 103 collèges. Il permet aux collégiens élus de réfléchir, échanger et proposer des actions au sein de six commissions, de dialoguer avec les élus. Des propositions de projets ont été retenues, comme la réalisation d'un court métrage sur le handicap, la création ou l'aménagement de pistes cyclables et de parkings à vélo, la création d'une exposition pour dénoncer les discriminations...

méthodologies qui sont utilisées ; de 5 axes en 2006, on passe à 4 axes en 2007, puis 3 en 2008 ; deux temps forts de rencontres départementales, avec notamment un temps de restitution de la démarche et de lancement du PED, sont évoqués en 2006, mais ne le sont plus après ; pour ce qui est des relations avec les autres partenaires, actifs dans le domaine de l'éducation, des principes sont posés en 2006, puis cette question n'est plus évoquée et les actions lancées en 2008 à ce niveau ne correspondent plus vraiment aux principes énoncés en 2006 ; la concertation se voit accorder une place centrale dans l'élaboration du PED jusqu'en 2007¹², mais en 2008, on constate de fait un « divorce » entre le processus d'élaboration du PED et les concertations engagées et l'on admet que « l'élaboration du PED s'est faite sur la base des compétences départementales » ; En 2009, constatant que le PED n'a pas été soumis à l'assemblée départementale, on reprend son écriture, cette fois en tentant de tenir compte des concertations locales, mais elles sont un peu loin...

Si des adaptations en cours d'action sont normales et font partie du pilotage d'un projet, elles prennent ici la forme de glissements, d'abandons, voire d'oublis de principes posés antérieurement, puis de reprise... Le contraste est saisissant entre le PED, très défaillant en termes de pilotage et le Plan Bleu ou l'EPCDC, processus ayant bénéficié d'un pilotage unique et clair : ce contraste révèle toute l'importance d'avoir une certaine stabilité de pilotage et de portage.

2.3. Les élus dans la démocratie participative : quelle implication ?

A la lecture des nombreux comptes-rendus de réunions, rapports au bureau, etc... on est assez surpris de constater que les élus sont omniprésents dans ces documents et moins sur le terrain, faute de disponibilité ; que les agents sont omniprésents dans l'action mais très peu dans les documents ; que les citoyens et usagers sont omniprésents en théorie et parfois moins dans la pratique ; que la MDP n'est pas citée, ce qui est normal compte tenu de son rôle et signifie qu'elle assume bien son rôle d'appui et d'ac-compagnonage tout en étant en retrait. Autrement dit, le pilote de la concertation joue un rôle central, mais il ne serait qu'une sorte de passeur entre les élus et la population. Officiellement, c'est l' élu qui signe, s'engage et porte le processus auprès des participants. L' élu est sur le devant de la scène, mais le devant de la scène est souvent inoccupé, faute de disponibilité de sa part. L'absence de l' élu, outre déstabiliser et retarder les choses, tend alors à décrédibiliser le processus.

Les rapports entre élus, agents et citoyens, au cœur de la démocratie participative, ont été l'objet de nombreuses interrogations lors des entretiens. Pour certains, la démocratie participative serait d'abord une affaire de citoyens et d'élus. Il est sûr que les élus jouent un rôle central, ce qui pose plusieurs problèmes :

- Le problème de la disponibilité des élus pour assister à des rencontres, exprimé par des agents qui disent que leur absence rend caduques certaines actions : « *il n'y a pas de démocratie participative en l'absence des élus* ».
- Le problème de leur disponibilité pour absorber les informations issues des rencontres : « *on rame pour les amener à se pencher sur le contenu* »

¹²où, dans le rapport d'étape, on affirme que les propositions issues des travaux des groupes de travail (composés des services du CG) « ne constituent qu'une base de travail pour élaborer des projets partagés avec les établissements et les partenaires éducatifs, les élèves, parents, associations, la ville et en tenant compte des propositions qui émergeront de la concertation ».

- Le problème du niveau de compréhension et d'adhésion des élus aux principes de la démocratie participative, qui ne semble pas uniforme.

La volonté politique des élus du Conseil Général est souvent jugée très forte, et de fait, cette « *impulsion politique continue* » est motrice d'une dynamique. Un acteur institutionnel participant au Plan Bleu insiste sur la « *très très forte implication des élus du Conseil Général, c'est quand même assez impressionnant, le Conseil Général à vraiment pris à bras le corps les questions liées à l'eau* ». Le portage politique fort et affiché est perçu par les participants comme un facteur essentiel de la réussite de la démarche. Cependant, cette volonté et cette implication sur des sujets fédérateurs ne s'accompagnent pas forcément d'une présence physique continue aux réunions, ce qui constitue un facteur limitant. Le traitement des questionnaires transmis à la réunion plénière du Plan Bleu le 23 mars 2009 révèle que 8,5% des répondants ne sont pas satisfaits de la place des élus du Conseil Général dans le dispositif. Dans certains projets, les participants et agents évoquent le fait que « *l'élu n'était là que ponctuellement, à certaines étapes* », qu'« *il y a eu une faible implication du niveau décisionnel* », tout en rappelant les contraintes d'emploi du temps auxquels les élus sont confrontés.

Les rapports entre élus et agents sont aussi questionnés. La volonté politique exprimée par les élus, en matière de démocratie participative, revient toujours comme un point fort, avec une « *volonté politique très sincère* ». Mais certains jugent que l'articulation entre le « *corps politique* » et le « *corps technique* » « *n'est pas claire* », qu'il y a « *des choses à construire entre les deux* ». En réalité, l'élu affirme une volonté et confie une mission à des agents, via un ou plusieurs responsables. Cette chaîne décisionnelle peut ressembler à filière descendante, dans laquelle un message est transmis - et déformé ! - d'un maillon à l'autre et perd à chaque fois de sa clarté. L'élu, la direction et les agents concernés ne font pas bloc autour et dans une action. Il en résulte que des élus restent parfois perplexes car la démarche ou les résultats ne correspondent pas à leur vision ou leurs attentes. Ce décalage entraîne parfois une participation et implication qui s'essoufflent. Parmi les projets étudiés, certains montrent l'existence d'un bloc élu-direction-agents qui porte réellement l'action, ce qui n'est pas le cas dans d'autres. L'existence de ce « *bloc* » nous semble décisive pour un portage et un pilotage cohérents de l'action.

Selon l'élu à la démocratie participative, « *ce qui fait bloc, c'est le sens. C'est la compréhension d'où l'on veut aller* ». Il nous semble effectivement que c'est un facteur clé de la cohésion du portage et du pilotage de l'action. Là où ce bloc a fait défaut, notamment dans le cadre du PED, des objectifs partagés, stables dans le temps, ont fait défaut.

3. Une question clé : la manière dont on décide, entre verticalité et horizontalité, cadrage et créativité

3.1. Une nécessaire adaptation des modalités de prise de décision, avec plus d'horizontalité

La démocratie participative suppose d'adapter le parcours de la décision pour qu'il tienne compte d'avis et propositions exprimées lors des débats. S'il s'agit d'une consultation, le décideur reste le même, mais il absorbe les fruits d'un travail horizontal et explique sa décision à ceux qui ont participé à ce travail. S'il s'agit d'une concertation, le décideur reste à

l'écoute et participe, ne serait-ce que ponctuellement, à la construction collective d'éléments qui vont fonder sa décision. Les processus appuyés par la MDP relèvent plus souvent de la consultation que d'une concertation, mais ils posent le problème de la prise de décisions à deux niveaux :

- Entre les services du Conseil Général : pour le PED comme pour le Plan Bleu, la dimension interne de la concertation (entre les services du CG94) est très importante. Il s'agit de construire ensemble une politique, à partir d'une structure organisée par secteurs. Pour que cela fonctionne, il est absolument nécessaire que chaque secteur accepte de revenir sur ses modes de prise de décision, souvent très verticaux, pour faire place à l'horizontalité. Supposons une proposition d'action soumise à cinq directions qui, chacune, l'approuvent ou la désapprouvent sans tenir compte du travail de co-construction dont elle est issue, en fonction des seuls critères qui leur sont propres : elle a très peu de chance d'être acceptée et le travail réalisé sera perdu.
- Entre les citoyens et le Conseil Général : un élu et une direction peuvent-ils considérer de la même façon une proposition faite par un agent et une proposition issue d'un processus de consultation ou de concertation associant des usagers ? Répondre non revient à dire qu'ils doivent modifier certaines façons de décider. Lors de la restitution des résultats des concertations locales réalisées dans le cadre du PED, certains décideurs ont affirmé n'avoir rien appris qu'ils ne savaient déjà : si tel est le cas, cela n'enlève rien au fait qu'une parole exprimée par des usagers n'est pas la même qu'une parole d'expert et ne doit pas être considérée de la même façon dans la prise de décision. Les modalités de prise de décision doivent s'adapter.

Nous avons été surpris par le caractère très vertical des modalités de prise de décision et avons pu observer à plusieurs reprises une inadéquation entre certaines modalités décisionnelles et les conditions requises pour que la participation alimente la décision. Il n'y a pas toujours eu d'adaptation des circuits de décision, très verticaux, pour les ouvrir vers plus d'horizontalité. Ce constat a été fait à plusieurs niveaux :

- Dans le cadre du PED, les directions ont été sollicitées pour réaliser des fiches-action. Mais lorsqu'il a fallu coordonner des actions entre plusieurs directions, ceci a posé la question de savoir qui pilote, quel sens donner à l'ensemble, quels moyens affecter pour une mise en musique et qui les fournit. Certaines directions ont assoupli leurs mécanismes décisionnels pour se mettre à l'écoute de travaux réalisés à plusieurs mains, d'autres sont restées dans des logiques très sectorielles.
- Toujours dans le cadre du PED, lorsqu'il s'agit de co-construire des actions dans les collèges où ont eu lieu des concertations, il s'agit de passer d'une posture d'offre d'action (nous proposons cela), à une posture de participation à une co-construction. Selon un agent, « cela change beaucoup de choses dans les relations de travail. Que ce soit en interne ou pour les partenaires, ce n'est pas facile de comprendre ce changement, cela bouleverse les habitudes ». Le PED était destiné à être un document programmatique, dont les acteurs pourront s'emparer pour construire des actions : ceci suppose de les accompagner dans la construction d'actions, puis de décider à partir de leurs propositions. Les difficultés rencontrées pour trouver des financements très modestes de soutien aux actions mises en œuvre à la suite des concertations locales, montrent que les circuits de décision et de financement n'ont pas encore intégré ce mode de fonctionnement.

- D'une façon générale, certains décideurs n'ont pas changé dans leur rapport à la parole publique, même lorsqu'ils se trouvent au cœur de mécanismes participatifs : ce sont parfois des paroles citoyennes qui ne sont considérées que par leur contenu (nous n'avons rien appris de nouveau), en ignorant qui les a exprimées, c'est une parole accaparée par un décideur dans une instance de participation utilisée pour transmettre des informations, ce sont parfois des décideurs qui n'ont pas ou ne prennent pas le temps de se pencher sur les produits de la concertation, dans le détail (« *il est très difficile d'arriver à ce que les élus et directions se penchent sur les contenus* »), alors qu'ils ont d'autant plus d'importance qu'ils sont issus d'une construction collective. Ce sont là des exceptions, mais elles montrent la nécessité d'une adaptation des décideurs aux présupposés de la démocratie participative.
- Certaines décisions ont été prises parallèlement à la réalisation de processus participatifs, sans attendre les résultats de ces processus et sans tenir compte de leur existence, d'une façon très descendante et individuelle. Il s'agit parfois de décisions lourdes qui ont un rapport direct avec l'objet d'une concertation en cours.

Le fait de ne pas adapter les modalités de prise de décision limite les impacts des processus participatifs, car ce qui est exprimé alimente très difficilement la prise de décision. Dans le cas des concertations entre les services du Conseil Général, une prise de décision classique, secteur par secteur, alourdit tellement les choses qu'elle rend très difficile la traduction opérationnelle des produits de la concertation.

La concertation se heurte à une culture de la décision marquée par la verticalité mais aussi par un caractère très binaire. L'élu à la démocratie participative rappelle que les élus comme les responsables administratifs sont habitués à décider de façon binaire : on vote pour ou contre un rapport, on donne son aval à une proposition ou non. Or dans la concertation, on veut justement échapper au « binaire », pour construire ensemble des propositions. Une certaine culture de la décision doit évoluer pour intégrer le produit de la concertation.

3.2. Entre cadrage et créativité : quelle prise de risque ?

Comme dans toute administration, la prise de décision est marquée par la volonté de limiter la prise de risques, ce qui est tout à fait légitime. Or, la concertation comporte certains risques, éveille des inquiétudes, qui conduisent certains décideurs à vouloir cadrer les processus, au risque de limiter la créativité. On retrouve ces inquiétudes dans de nombreux écrits et propos tenus lors des interviews. Par exemple, face au projet de concertation présenté en 2007 en réunion de bureau, la direction de l'éducation insiste sur « *le changement de culture que nécessite la concertation, notamment par l'exercice de transparence qu'il constitue* ». « *Le regard de l'Autre (l'utilisateur, les habitants) peuvent être critiques à notre égard. Il s'agit donc d'une prise de risque qui peut engendrer des résistances et des difficultés. Des formations doivent accompagner ce changement de culture mais aussi une dynamique de soutien et de sécurisation* ». Les risques mis en avant sont les suivants :

- On ne sait pas où l'on va : « *on sait quand cela commence, on ne sait pas quand ça va finir, où l'on va aller...* »

- Comment réagir lorsque des critiques vont émerger ? ...sachant que le propre de la participation est de faire ressortir ce qui ne va pas, plus facilement que ce qui fonctionne bien.
- La concertation engendre des attentes, avec « *une dynamique qui commence et qu'il faudrait pouvoir poursuivre : quand la dynamique retombe, cela peut faire des dégâts* ». « *Plus il y a de proximité, plus il y a d'exigence* ». « *On crée de la demande* » « *Quand on s'intéresse aux gens, ils lèvent la main* ». Un cas fréquemment évoqué est celui de deux des collèges où des concertations locales ont eu lieu : le processus a suscité des attentes, notamment en termes de reconstruction. Les enseignants ont évoqués leurs besoins à ce niveau et ont été déçus par la rapidité avec laquelle les changements qui avaient été évoqués n'ont pas été suivis d'effets. « *On nous demande de dire ce que nous pensons et on en fait rien* ».

Ces inquiétudes nous semblent justifiées. Face à cela, certains élus ou responsables administratifs veulent limiter les risques, par exemple en limitant le champ de la concertation à des questions très précises et en excluant explicitement certaines questions ou éventualités (par exemple dans le cas des CDC, on exclu le fait de pouvoir envisager la suppression des CDC et on restreint le champ de la concertation à l'amélioration des seuls CDC, sans s'intéresser au fonctionnement des crèches ou à la politique globale de la petite enfance). On entend ainsi « *sécuriser la concertation* », avec plus ou moins de succès car les thèmes qui avaient été exclus du champ des discussions tendent alors à revenir sur le devant de la scène

Certains participants mettent en cause ces choix de restriction quant à la question posée. Selon un agent, « *a-t-on posé la bonne question ? Soit l'on pose la question ainsi (on évalue le CDC comme outil), soit on évalue la politique de la petite enfance pour arriver aux outils qui permettent d'atteindre les objectifs de cette politique. D'un côté, on a une lecture administrative des choses, posée par les agents, de l'autre on a une lecture plus opérationnelle, au regard de finalités* ». La dernière solution ouvre un champ de questionnement beaucoup plus large. La première, selon cet agent, revient à « *faire rentrer les parents dans notre logique* » et « *permet à l'administration de se poser une question douce, avec une réponse douce* ». Elle répond à un besoin de sécurisation des choses, limite le risque mais aussi la créativité. Il ne s'agit pas non plus de tout ouvrir à la discussion, ce même agent soulignant le fait que tout n'est pas discutable et que les équipes doivent garder un pré-carré. Mais il faut trouver un juste compromis entre sécurisation et créativité.

Le besoin de sécurisation est aussi illustré par la façon dont le cahier des charges du prestataire a été réalisé, dans le cas de l'EPCDC. Même s'il s'agit d'une évaluation participative, les questions évaluatives auxquelles le prestataire doit apporter des réponses sont déjà posées dans son cahier des charges. On trouve dans son cahier des charges des éléments assez contradictoires. On affirme au début qu'« *il ne s'agit pas uniquement de recueillir l'avis des personnes concernées mais de trouver un consensus avec une partie d'entre elles sur ce que l'on veut évaluer* ». Mais en même temps, dans le paragraphe 4.3., est écrit qu'« *au regard des finalités énoncées, des réponses devront ainsi notamment être apportées aux questions suivantes* » : une liste de questions très précises est alors énoncée. Autrement dit, on ouvre la porte vers l'imprévu, mais on la referme aussitôt, avant même que la participation n'aie débuté.

Le besoin de sécurisation se manifeste aussi parfois par des processus très (trop ?) cadrés. Selon un parent membre du comité de pilotage, « *c'était bien organisé, les dates étaient*

respectées. Les deux consultants avaient déjà tout tracé, avec les étapes de la démarche... on ne pouvait que suivre ». Un tel cadrage est utile mais peut limiter la créativité.

Finalement, il nous semble nécessaire d'affirmer clairement qu'une concertation induit une prise de risque, plus encore qu'une simple consultation, pour des agents sous la tutelle d'élus et des élus soumis à la sanction du vote. La concertation suppose d'accepter une certaine prise de risque, dans le cadre d'un compromis entre pas de risques et pas de créativité d'une part, beaucoup de créativité mais un risque inacceptable d'autre part. La concertation suppose surtout de créer des conditions, dans les mécanismes de prise de décision, pour qu'une prise de risque soit possible. Ceci suppose une bienveillance de l' élu à l'égard d'une prise de risque maîtrisée, la même bienveillance des directions lorsque cette prise de risque est le fait de chefs de projets sous leur tutelle. Ceci suppose que chacun envisage ensemble cette prise de risque, en comprenne les enjeux, « *fasse bloc* ».

Finalement, il nous semble donc nécessaire d'adapter les mécanismes de prise de décision et d'encadrement de la décision aux conditions nécessaires à la démocratie participative et à la concertation : plus d'horizontalité, plus de bienveillance vis-à-vis d'une prise de risque maîtrisée, permettant la créativité, plus de cohésion entre les maillons de la chaîne de décision.

4. L'architecture du processus et sa gestion : anticipations et pilotage

4.1. Le temps du processus

La durée : trop court ou trop long ?

La durée des processus pose évidemment question puisque tous ont duré plus longtemps que prévu. Le PED sera soumis à de nombreux reports. La concertation devait débuter en mars 2007 pour se terminer en juin 2007, mais on reculera à octobre, décembre, mars, puis juin 2008... puis septembre 2008. Le passage du PED en assemblée départementale subira le même sort : d'abord prévu en septembre 2008, puis chaque fois reporté, il n'est toujours pas passé. Le délai de quatre mois initialement prévu semble bien sur inadapté à un processus de concertation, mais cela ne veut pas pour autant dire que le processus doit indéfiniment s'étirer. Dans le cadre des CDC, certains jugent que la durée du processus (11 mois) a rendu difficile la mobilisation des usagers sur une durée aussi longue. Mais à l'inverse, un parent membre du comité de pilotage juge que le temps était trop court « pour être suffisamment dedans » : « on a suivi ». Dans la majorité des cas, la durée est jugée trop courte. Pour un principal de collège, « c'était trop rapide, les personnels n'ont pas eu le temps de suivre », « plus de temps aurait permis d'aller plus loin ». Pour lui, c'est ce qui explique le fait qu'il n'était pas envisageable de transformer le comité de pilotage de la concertation en instance permanente, comme le proposait le CG.

Pour ce qui est du Plan Bleu, il devait normalement être finalisé en octobre 2007, soit un an après le lancement du projet. Cependant, les temps de réflexion, mobilisation, participation, validation sont très longs et les ajustements temporels nécessaires ont été pris en compte. Au final, la démarche a duré deux ans et demi, mais très peu des participants interrogés estiment que le processus a été trop long. Certains ont perçu un certain essoufflement concernant la mobilisation des habitants notamment dans la seconde phase de la démarche. Le prestataire et

le pilote de la démarche précisent « *on leur avait déjà demandé beaucoup. On a eu beaucoup de mal à les remobiliser pour la seconde phase de concertation. On n'avait pas prévu* ». « *Y'a eu une rupture de rythme, trois-quatre mois entre les 2 étapes. Pour eux, le contrat était rempli. On n'a pas dû être suffisamment clair au début sur leur participation aux deux étapes* ».

Faut-il limiter la durée pour maintenir la mobilisation, en allant plus vite avec plus de moyens ? Faut-il augmenter la durée pour avoir des rapprochements durables entre les acteurs ? Il semble important de pouvoir trouver une durée raisonnable qui soit un compromis entre des besoins antagonistes : la durée doit être suffisante pour rapprocher les participants, permettre un « *apprivoisement mutuel* » (selon les termes d'un agent) et réaliser les choses dans de bonnes conditions, mais elle doit être suffisamment courte pour permettre la mobilisation des citoyens dans la durée... et offrir plus de garanties quant à la stabilité des agents. La durée du processus doit donc être l'un des éléments à gérer, dans le cadre d'un pilotage clair.

Le problème central : des processus soumis à des à-coups

Le problème central n'est pas la durée du processus mais le fait qu'il soit soumis à des à-coups, avec des phases où rien ne semble se passer, sources de démobilisation, puis des phases où les acteurs sont soumis à une forte pression, pour conclure dans des délais très brefs. « *Il y a des moments où il faut tout faire dans l'urgence, puis plus rien pendant des mois. Cela épuise tout le monde et plus personne n'y croit !* ». On retrouve ce problème autant dans le PED que dans l'EPCDC. Ces à-coups sont souvent le fait des élus, avec des reports liés aux disponibilités des élus, des délais de prise de décision très longs, puis, comme par réaction, une volonté d'aller très vite. D'autres délais dépendent de problèmes logistiques, comme dans le cas des CDC. D'autres dépendent de délais très longs de prise de décision. Après une période de concertation vient un travail technique, qui peut durer des mois : l'élu parle, à ce sujet de la période de « tunnel », image qui nous semble fort bien choisie. Il faudrait, durant cette période, entretenir une mémoire, montrer que les choses suivent leurs cours.

Ceci s'est mieux passé dans le cadre du Plan Bleu où, même si certains ont noté une démobilisation des habitants, la plupart des participants n'ont pas perçu de lassitude. L'un d'entre eux parle d'une pression positive pour une mobilisation constante « *on était maintenu sous pression dans le bon sens du terme* ». Ce qui apparaît plus difficile à gérer porte sur la disponibilité de chacun pour participer aux réunions tardives.

Les « à-coups » sont la source à la fois d'échecs et d'impacts limités. En termes d'échecs, pour certains, c'est par exemple l'impréparation et la précipitation qui explique l'échec du théâtre forum, les choses ayant du se faire dans des délais trop brefs. D'une façon générale, on souligne qu'« *il aurait fallu plus de temps pour apprendre à se connaître avec les parents* » et qu'il aurait fallu préparer certaines phases très délicates : « *dans un collège qui vient d'être rénové, on veut que tout se passe bien, or on soulève des choses très graves : on ne veut pas en parler... il aurait fallu mieux préparer cela* ». En termes d'impacts, c'est par exemple ce qui explique une capitalisation très limitée à partir des trois outils de concertation testés dans le cadre du PED : il n'y a « *pas eu le temps de la capitalisation, avec un regard croisé sur les méthodes employées* ».

Là encore, on retrouve des acteurs qui ne « *font pas toujours bloc* » dans le processus, avec des préoccupations divergentes quant au temps du processus. L' élu veut aller vite mais tarde à décider, la direction qui porte les choses veut aller vite mais met en avant la nécessité de se conformer à des contraintes administratives couteuses en temps, les spécialistes de la participation mettent en avant le temps nécessaire à la concertation, etc... : le problème est que tout le monde n'entend pas aller vite ou prendre du temps au même moment et que ces divergences peuvent être la source de conflits. Selon un agent, cela « *a durci les rapports* ».

Face à cela, nous ne pouvons que répéter une chose déjà mentionnée précédemment : la nécessité que l' élu, le porteur du projet et le pilote communiquent entre eux et « *fassent bloc* » au cœur de cette action, pour une réelle gestion du temps, tenant compte de différents impératifs, même lorsqu'ils sont contradictoires.

S'adapter aux rythmes locaux

Un autre problème important est celui de l'adaptation aux rythmes locaux, avec des situations absurdes. La vie scolaire est soumise à un cycle bien établi. Dans le cadre du PED, des prestataires ont commencé à travailler au printemps : du fait de reports, ils ont du attendre la rentrée suivante pour continuer mais ont du recommencer tout leur travail en raison de l'arrivée d'interlocuteurs nouveaux. On retrouve le même type de problèmes avec les CDC, avec des parents largement renouvelés chaque année qui, en septembre « *ne sont pas encore vraiment entrés dans la crèche, on est encore dans la phase d'adaptation* » : le personnel des crèches met en avant la nécessité de s'adapter au rythme de la crèche.

Finalemnt, le temps doit donc être l'objet d'une véritable gestion, pour des processus ni trop longs ni trop courts, adaptés aux rythmes auxquels sont soumis leurs participants et qui ne soient pas soumis à des à-coups inutiles. Il est très important que le pilote du projet mais aussi la direction et l' élu qui le portent soient partie prenante de cette gestion. La question du temps doit être anticipée, puis pilotée.

4.2. Anticiper l'après concertation

Comme nous l'avons déjà signalé, l'après-concertation paraît souvent avoir été très peu préparé. Dans le cadre du Plan Bleu, la concertation proprement dite s'est achevée : il a été dit qu'il faudrait un comité de suivi ou un comité de pilotage, des groupes de travail, mais rien n'a été défini concrètement. Par ailleurs, le prestataire n'est plus là et nul ne sait avec quels moyens d'animation va-t-on poursuivre. Les questions sur « l'après adoption du Plan Bleu » (comment assurer le suivi ? qui ? quels outils ? etc.) ont été posées sous la forme d'un questionnaire de l'atelier de la concertation support à débat le 16 septembre 2008 lors d'un des derniers ateliers de la concertation, ce qui semble un peu tardif et insuffisant. C'est très étonnant dans le cadre d'un processus aussi bien conduit que l'a été le Plan Bleu : les choses n'ont pas été anticipées. Dans le cadre du PED, des moyens ont été trouvés pour réaliser quelques actions ressorties des concertations, mais rien n'a été prévu pour animer et entretenir les dynamiques engendrées par certaines concertations locales. Certains souhaitaient continuer et se sont posés la question du comment, mais cela n'avait pas été anticipé dans le cadre d'une réflexion sur l'architecture du processus, la concertation et l'après concertation. Dans le cadre de l'EPCDC, après la restitution des résultats de l'évaluation et un temps de

latence important, une réflexion vient d'être menée en comité restreint (trois agents du Conseil Général), puis avec l'élue pour donner des suites aux préconisations : les choses sont ici plus claires quant à la suite à donner au processus.

En termes de ressources humaines, une personne reste attachée à la mission Plan Bleu, le PED repose toujours sur un service et des agents continuent à s'occuper des CDC, ce qui doit permettre la poursuite des initiatives évoquées dans la démarche participative. Ce sont des appuis et des relais permettant une continuité du processus. Mais la question des moyens financiers reste posée car il existe une forte attente concernant la mise en œuvre des actions dans le cadre du Plan Bleu par exemple.

5. Les outils de la participation

5.1. Pour la participation : les voies et moyens de la mobilisation

La participation aux temps d'échange : une mobilisation difficile

Nous avons déjà évoqué des difficultés de mobilisation, dans la première analyse comparative des itinéraires de concertation (chapitre 2) : plus le degré de participation est élevé, moins les participants sont nombreux, avec une participation très faible lorsque l'implication est substantielle. Par exemple pour l'EPCDC, le processus a touché plus de 450 parents par le biais d'enquêtes, ce qui est certes intéressant mais correspond à des niveaux de participation faibles (consultation contributive) qui ne permettent pas de construction collective. En réalité, l'analyse fine de la participation aux réunions montre que 12 parents y ont participé, mais seuls trois d'entre eux ont participé à plus d'une réunion (avec un parent élu aux CDC, un parent anciennement élu et un parent qui n'y a jamais été élu et n'avait plus d'enfant en crèche) et ont pu ainsi entrer dans un véritable processus, ce qui est très faible. Ceci conduit les parents concernés à se poser la question de leur représentativité et certains agents à la poser. Il n'est pas question de vouloir une représentativité au sens statistique du terme, mais les chiffres de participation deviennent si faibles que les contenus des échanges sont trop dépendants des choix des personnes. Le rapport d'évaluation du prestataire contient très peu d'éléments d'analyse de cette faible participation.

Pour le cas de l'EPCDC, différentes explications ont été avancées lors des entretiens : c'est d'abord une difficulté à expliquer le pourquoi « *d'une évaluation participative d'une démarche participative, qui elle-même, peine à mobiliser* ». C'est aussi le manque d'enjeux inhérents à cette évaluation : le dispositif crèche fonctionne bien et les gens se mobiliseraient plus si le dispositif fonctionnait mal. Pour le cas du PED, la mobilisation des parents a là aussi été difficile, avec d'autres explications telles que le manque de temps et le fait que les parents ont l'habitude d'être convoqués lorsqu'il y a des problèmes avec leur enfant : il leur a été difficile de voir que les choses étaient différentes. Les enseignants ont aussi manqué : par contre, il y a eu une forte mobilisation des élèves.

Dans le cadre du Plan Bleu, nous avons évoqué précédemment l'essoufflement perçu par certains concernant la participation des habitants. En effet, ils n'étaient en moyenne que 6 lors de la phase des ateliers de la concertation. Si l'on regarde les fiches de présence aux réunions de ces ateliers, on remarque quatre choses : une mobilisation quantitative relativement constante de chaque catégories d'acteurs (les professionnels (25), les agents du CG (14) et les

habitants (6)) avec une plus forte participation au dernier atelier portant sur la gouvernance (30 professionnels présents) ; une forte démobilisation entre les réunions plénières d'avril et de juillet 2008 pour chaque catégorie d'acteurs cités précédemment ; une faible participation des habitants ; des acteurs professionnels différents assistants aux réunions car on dénombre 96 acteurs ayant été à au moins une réunion. Malgré tout, la mobilisation d'ensemble est jugée importante par les acteurs interrogés qui mettent en avant le fait que le thème de l'eau est un thème fédérateur qui mobilise « *ça crée de l'adhésion* », « *c'est un thème d'actualité* », « *tout le monde est d'accord pour préserver la ressource* ».

Mais de vrais habitants

Un point qui nous semble positif est que les personnes mobilisées étaient de « *vrais usagers* » plus que des représentants associatifs, qui étaient mobilisés à d'autres titres. Dans les ateliers de la concertation du Plan Bleu, où les deux étaient présents, « *les habitants intervenaient en tant qu'habitants, les associations en tant qu'experts* » selon un agent et « *les habitants ne se sentaient pas soutenus par la présence d'associations* » : l'un ne remplace pas l'autre, comme le souligne un autre agent en disant que « *parfois, on parle de citoyens, mais ce sont des experts* », évoquant des membres d'associations. Par ailleurs, chaque habitant intervient en son nom propre, en tant qu'individu et non pas en tant que représentant des autres habitants, ce qui est intéressant (car la fonction de représentation conduit souvent à radicaliser des positions). Dans le cadre du plan bleu, des habitants issus des tables rondes qui ont participé aux ateliers de la concertation n'intervenaient pas au nom des quarante habitants qui avaient participé aux tables rondes, mais en leur nom propre.

Une diversité d'acteurs participants, mais parfois trop faiblement représentés

Un facteur de réussite de la démarche Plan Bleu est la diversité des catégories d'acteurs impliqués dans la démarche (acteurs économiques, institutionnels, politiques, citoyens, associatifs). Cependant, nombreux sont ceux qui précisent que les débats auraient gagné en pertinence si davantage d'acteurs professionnels de l'immobilier, du logement, et de grands aménageurs (bailleurs de fonds, etc.) et industriels avaient été présents. Cela a pour conséquence de limiter la portée des documents finaux du Plan Bleu.

Quels outils d'animation et formats d'action ?

Les trois processus étudiés sont différents, mais dans certains d'entre eux, les outils et formats de l'action posent tout de même question et expliquent en partie des difficultés de mobilisation, dans les temps d'échange.

Ce sont d'abord les formats d'échange qui sont en cause. A l'exception des concertations locales du PED, on retrouve toujours le format unique de la réunion. Dans le cadre de l'EPCDC, ceci apparaît comme une limite : le prestataire suggère qu'avec le recul dont il dispose aujourd'hui, il aurait mieux valu faire participer les agents dans une structure moins formelle, dédiée à la participation, plus légère. Nous pouvons ici évoquer d'autres expériences qui montrent que la mobilisation des citoyens est beaucoup plus facile là où les formats d'échange sont plus conviviaux. Un parc naturel canadien a ainsi remplacé des réunions qui ne mobilisaient pas, par des kitchen table group (groupes de table de cuisine), réunissant des professionnels et des citoyens chez l'un d'entre eux, autour de « *soft food* », ce qui a beaucoup mieux fonctionné.

Ce problème se retrouve dans les CDC en général et conduit certains agents à mettre en cause leur utilité. Selon un agent, « *le conseil de crèche est très formel et très bridé* » et « *être à l'écoute des parents, cela passe surtout par le terrain, pas par ces réunions deux fois par an (...)* *Le meilleur bureau, c'est la rue* ». Pour un autre « *les parents, ce qu'ils veulent, c'est créer du lien social, avoir des occasions de rencontre d'autres personnes qui vivent les mêmes choses, échanger, et avoir un retour par les professionnels qui sont là. Le café crèche est dans ce sens quelque chose d'intéressant* ». Dans le cadre du Plan Bleu, des dispositifs plus variés ont été mis en place : les réunions plénières où « *la prise de parole est difficile* » ont été accompagnées de réunions en petits groupes et une réunion a été organisée sur un bateau de façon à faire prendre conscience aux habitants d'enjeux territoriaux et de sortir d'un cadre trop formel. Sans aller jusqu'à mettre en cause l'existence d'instances de participation un peu formalisées, nous pensons que les formats d'échange doivent être retravaillés.

Ce sont ensuite les outils d'animation qui ont parfois manqué. Toujours lors de l'EPCDC, certains soulignent un manque d'outils visant à favoriser l'expression de personnes qui avaient des difficultés à le faire, en présence de leurs responsables hiérarchiques et/ou de personnes beaucoup plus rompues à l'exercice de la prise de parole en public. Dans le cadre du Plan Bleu, on regrette aussi le manque d'outils d'animation dans les ateliers de la concertation, avec une participation nombreuse et très hétérogène : certains n'ont réussi à s'exprimer que sur post-it. Les supports de dialogue, avec des tableaux d'objectifs sur lesquels les participants exprimaient un accord ou désaccord, manquaient d'attractivité pour des participants peu familiarisés avec les formats administratifs de présentation des choses. « *Parfois, on tournait en rond en décalant des lignes, en retirant les points du Plan bleu* », « *on avait l'impression de rediscuter des choses déjà dites parfois. Mais ça a l'avantage de faire participer* ».

C'est un reproche que l'on ne peut évidemment pas faire aux concertations locales du PED, où les outils utilisés ont montré leur attractivité : la faible participation des parents ou des enseignants répond à d'autres déterminants.

Dans le cadre de l'EPCDC, le prestataire reconnaît très volontiers être un professionnel de l'évaluation, qui est venu à la participation par l'évaluation, mais qui n'a pas une entrée particulière par les outils de la participation. Le cahier des charges qui lui a été soumis est celui d'une évaluation avant d'être celui d'un processus participatif : dans ce cadre, son objectif est de répondre aux questions évaluatives : dans ce contexte, il est difficile de faire de la place pour des outils d'animation et formats d'échanges plus attractifs. Nous revenons ici à une question précédemment posée : privilégier la créativité du processus aurait sans doute conduit à d'autres choix, privilégier la sécurité a permis d'avoir une évaluation de qualité, mais limitée en terme de participation et de créativité.

Une animation trop déléguée aux prestataires : une limite en terme d'impact, en vue de l'après concertation

Il nous semble que l'animation est souvent entièrement déléguée aux prestataires, ce qui pose un réel problème, surtout quand ceux-ci ont terminé leur mandat et qu'il faut entretenir des dynamiques naissantes et « transformer l'essai ». Cela revient là encore à ne pas suffisamment anticiper l'après concertation. Un agent constate qu' « *il aurait fallu que le Conseil Général soit plus co-animateur* ». De ce fait « *il y a eu un début et une fin* ». « *Car les prestataires,*

même lorsqu'ils se nomment N'Abandonnons Jamais l'Espoir, finissent par nous abandonner... ».

Ceci est un facteur très limitant en termes d'impact. Non seulement ceci limite les apprentissages et l'acquisition de compétences spécifiques au sein du Conseil Général, mais ce faisant, le Conseil Général hypothèque ses chances de pouvoir convertir des acquis provisoires en résultats durables : lorsque l'on crée des dynamiques collectives, il faut avoir les moyens de les accompagner dans une certaine durée, sous peine de les voir retomber. Face à cela, il serait intéressant de proposer des formations à l'animation aux agents qui s'impliquent dans les processus de concertation et que ces agents puissent suivre un processus d'apprentissage à ce niveau, accompagnés par la MDP et les prestataires, le temps de leur présence.

L'agent pilote du projet, la MDP et le prestataire : une gestion de l'animation à trois, parfois source de conflits

Une gestion à trois entre l'agent du CG pilote du projet, la MDP et le prestataire est apparue difficile pour le Plan Bleu. Les différentes visions méthodologiques de la concertation entre le prestataire et la MDP a mis l'agent du CG pilote du projet dans une position délicate. L'information des habitants sur les questions de l'eau, la redynamisation du groupe d'habitants et le travail en petit groupe ont constitué des points d'achoppement, de « tensions » et de « conflits ». Le premier point porte sur l'intervention d'experts de l'eau dans les premières réunions de citoyens que le prestataire justifie par le fait que « *les gens avaient tous une bonne raison de s'intéresser à l'eau mais pas de connaissances, et il faut en avoir pour mener une réflexion sur l'eau* ». La MDP y voyait un risque d'influence des citoyens et ne souhaitait aucunement faire des habitants des experts. Une alerte a ensuite été donnée par la MDP concernant l'essoufflement de la participation des habitants aux réunions de la première phase, créant « *une attitude de blocage de la part du prestataire* ». C'est ensuite le format du dialogue dans la deuxième phase qui posait question. Selon le prestataire, il était complexe de faire travailler les participants en petits groupes du fait du temps imparti, et en même temps, certains participants se sentaient perdus dans les réunions plénières. Une autre forme de débats s'avérait nécessaire pour la MDP. Cela fait écho aux limites évoquées précédemment concernant la gestion des temps de concertation en fonction des objectifs poursuivis et de la nécessaire souplesse à adopter de la part des agents du CG et du prestataire.

Les positions de chacun se sont avérées difficiles à faire bouger et cela a engendré un effet pervers : au lieu d'une complémentarité entre le prestataire et la MDP s'est installé un climat de méfiance et de concurrence. Des réajustements ont donc eu lieu, impliquant la Direction et l'élu. Ces difficultés n'ont cependant pas été perçues par les autres participants à la concertation (habitants, acteurs de l'eau et agents du CG hors Direction) qui ont mis l'accent sur la qualité des animateurs et leur complémentarité contribuant de façon majeure à la réussite de la démarche.

Cette expérience, où la confiance a été difficile à rétablir, chargée d'émotions et mal vécue fait cependant partie d'un apprentissage pour chacun des protagonistes. L'un étant plus attentif aujourd'hui à l'intégration du grand public dans les démarches participatives, l'autre ayant acquis de l'expérience qui lui permette aujourd'hui de passer d'accompagnateur à opérateur et de se retirer quand un prestataire est missionné.

5.2. Une recherche-action sur les outils : communiquer et capitaliser

Le Conseil Général, à partir de ces trois processus de concertation, dispose d'expériences innovantes et pertinentes. On constate que des efforts de communication sont réalisés : l'EPCDC a servi à réaliser un article dans la gazette des communes, parmi d'autres expériences sur la participation des parents, a été décrite dans un guide portant sur l'évaluation et a servi d'étude de cas lors d'une journée de formation des cadres sur l'évaluation.

Pourtant, il existe peu d'éléments d'analyse sur les plus et les moins de la participation, visant notamment à analyser les difficultés de mobilisation. Dans le cadre du PED, trois méthodologies très innovantes ont été mises en œuvre mais une véritable capitalisation n'a pu avoir lieu : selon un prestataire, « *il ne restait plus de temps pour réfléchir à ce qui avait été fait. Les rencontres entre consultants ont permis de gérer des difficultés, pas plus* ».

Là encore, l'optimisation des impacts passe par un travail de capitalisation à prévoir dans les moyens humains à mettre en œuvre.

6. Entre compétences obligatoires et partagées : la question de la légitimité

6.1. Mieux poser la question de la légitimité, avant d'intervenir dans un jeu d'acteurs complexe

Le problème de la légitimité du Conseil Général pour intervenir dans des domaines pour lesquels il n'a pas de compétences obligatoires et/ou exclusives, mais des compétences partagées, voir pas de compétences, est évidemment posé. Cela peut freiner, voire bloquer certains processus, comme cela s'est produit dans le cas du PED. Dans le domaine éducatif, le CG94 est limité dans ses compétences obligatoires : il est chargé de construire et entretenir le bâti et, désormais, de gérer le personnel TOS et la restauration. Intervenir sur un projet éducatif d'ensemble revient à agir hors de ses compétences. Il a de bonnes raisons pour le faire¹³, mais d'autres peuvent voir d'un mauvais œil cette intrusion dans leur champ de compétence, en particulier l'Etat¹⁴. Le CG précise qu'il n'entend pas se substituer à l'Etat, réaffirme son « *attachement au service public national comme garant du droit à l'éducation pour tous et de la cohérence sur l'ensemble du territoire* », mais veut « *bâtir un véritable projet au service d'une politique éducative départementale venant en complément, en appui de l'action de l'Education Nationale* ».

¹³ Selon le CG94, « le Département peut-il se contenter de gérer loyalement et strictement ses compétences en fermant les yeux sur la situation d'échec d'une partie des élèves du Val-de-Marne ? ». Il « ne peut pas se limiter au champ de ses compétences obligatoires et doit aller plus loin, notamment parce que l'école ne peut pas tout, et que la transmission des savoirs s'effectue aussi en dehors de l'institution scolaire ».

¹⁴ Dans les différents rapports au bureau, une inquiétude revient de façon récurrente quant au positionnement de l'action vis-à-vis de l'inspection académique.

Un problème de légitimité se pose aussi vis-à-vis d'autres intervenants, car le Conseil Général se propose comme fédérateur. Il entend « *affirmer le rôle du Département de « facilitateur » et fédérateur / catalyseur des énergies sur les territoires val-de-marnais* ». Il pose le problème de la lisibilité, de la cohérence et de l'évaluation de l'efficacité des nombreux projets mis en œuvre par les villes, le Département, l'Etat et les associations : il souhaite créer une nouvelle dynamique autour d'un projet partagé. S'il se propose comme fédérateur, les autres acteurs sont-ils prêts à lui reconnaître une légitimité dans ce rôle ? Dans le projet initial, la question n'est pas vraiment posée.

Elle va pourtant clairement se poser dans le concret de l'action. Ainsi, à la suite des concertations locales, il était prévu de transformer les comités de pilotage des concertations en comités locaux d'éducation. Dans certains cas, les intervenants locaux diront qu'ils n'ont pas besoin de cette structure car ils ont déjà de telles instances de coordination : le fédérateur n'est pas le Conseil Général mais une ville ou une association. Ainsi, à Créteil, les partenaires sont déjà organisés autour d'un projet de réussite éducative local et diront qu'ils n'ont pas besoin du CG94. Un centre social réunit les partenaires chaque mois. Ce sont des dynamiques qui étaient mal identifiées par le Conseil Général. Ce dernier n'est pas reconnu légitime dans un rôle fédérateur : il aurait eu plus de chance d'obtenir cette reconnaissance en s'intéressant d'abord aux dynamiques de coordination préexistantes.

Pour ce qui est de la légitimité du CG94 face à l'Etat et notamment l'inspection académique, ce problème constituera un frein majeur dans la mise en œuvre des concertations locales. D'abord, l'une des prestataires se retire car elle estime que les conditions ne sont pas réunies et interroge le positionnement de l'action : comment intervenir dans un collège alors que la hiérarchie du collège n'a pas été associée ? Que vont devenir les préconisations et avis construits lors des processus participatifs si l'un des principaux décideurs (l'inspection académique) n'est pas associé à l'action ? Elle voulait pouvoir garantir la prise en compte des préconisations. Ensuite, même si l'élu a eu l'accord de l'inspection académique, les principaux des collèges se sentent plus ou moins rassurés et il n'y a pas d'accord formel pour entrer dans les collèges : dans certains collèges, les principaux jouent le jeu et libèrent du temps, dans d'autres, les travaux doivent se dérouler hors des temps scolaires.

On retrouve aussi des questions de légitimité dans le Plan Bleu. Selon le pilote du processus, « *dès que l'on touche à l'eau, il y a une imbrication de thématiques et compétences des uns et des autres, donc on est obligé d'aller vers eux et de sortir des compétences obligatoires* ». En réalité, le CG n'est qu'un maillon de la chaîne, y compris dans ses compétences obligatoires : par exemple pour l'assainissement, il se trouve entre les communes et intercommunalités et le syndicat interdépartemental d'assainissement. De quelle légitimité dispose le Conseil Général pour fédérer, à partir d'une échelle aussi peu « naturelle » pour la gestion de l'eau que celle du département ? Cette question de légitimité n'a pas engendré de blocages importants, et un participant insiste même sur l'articulation à l'échelle départementale des territoires écologiques et du territoire politique. Le processus a renforcé la légitimité du Conseil Général à intervenir dans ce domaine : ce résultat a été obtenu à partir d'un pilotage stable et d'une juste prise en compte de dynamiques locales.

6.2. Assurer ou s'expliquer quant aux compétences obligatoires, avant de revendiquer une légitimité dans le facultatif

Dans deux des trois collèges où ont eu lieu des concertations locales, la question des compétences obligatoires et facultatives est venue bloquer le processus, mettre en cause ses acquis et limiter son impact. En effet il est ressorti, lors des concertations, la nécessité d'avoir des moyens pédagogiques mais aussi un environnement propice, y compris en termes de bâti, avec des collèges parfois très vétustes et sans équipements sportifs. Or, cela relève de la compétence obligatoire du CG, d'où une grande déception lorsque le Conseil Général a annoncé qu'il ne pourrait respecter ses engagements en matière de reconstruction ou réhabilitation de ces mêmes collèges. Les acteurs locaux n'ont alors pas manqué de rappeler le Conseil Général à ses compétences obligatoires.

Selon un agent, il y a un décalage entre ce que le Conseil Général a « proposé » avec la concertation et le vécu quotidien du collège, marqué par l'évitement scolaire et notamment la vétusté du bâti. Lorsque la question des engagements pris quant aux travaux de reconstruction a été posée, « il y a eu une période de flottement vis-à-vis des choix politiques à faire, avant qu'une réponse ne soit donnée ». Aujourd'hui, on sait que la construction ne pourra pas être programmée avant 2013/2015 : il était important qu'une réponse, même décevante, soit donnée, pour poursuivre un dialogue.

Autour d'une même thématique d'ensemble, le Conseil Général doit-il engager des processus participatifs dans des domaines où il a peu de compétences, alors même qu'il ne parvient pas à assumer ses compétences obligatoires de façon satisfaisante ? Nous pensons que oui, ne serait-ce que parce que les enjeux financiers sont sans commune mesure (la conduite d'une concertation ne peut être mise en balance avec la construction d'un collège, en termes financier) : mais il faut alors prendre d'autant plus de précautions pour expliquer la situation et se préparer, dans le cadre du pilotage et du portage de la concertation, à gérer un problème de légitimation de l'action.

7. Où nombre de ces questions se résument à une seule : adapter la concertation à l'administration... ou l'inverse ?

Finalement, nombre des problèmes que nous avons soulevé jusqu'ici peuvent se résumer à une question : faut-il adapter la concertation aux contraintes d'une administration ou le fonctionnement de l'administration aux besoins de la concertation ? Un spécialiste de la concertation serait tenté de conclure sur une nécessaire adaptation de l'administration, mais la réponse n'est évidemment pas simple. Les agents pourront toujours changer de poste, qu'ils soient impliqués ou non dans une concertation et si l'on peut tenter de réduire le turn over, on ne l'éliminera pas. De même on pourra tenter de réduire les à coups auxquels sont soumis les processus participatifs, mais on ne les éliminera pas. Dès lors, nous pensons que des efforts d'adaptation doivent être recherchés dans les deux directions.

7.1. Adapter les processus de concertation et de participation à l'administration

Assumer des décalages temporels inéluctables

Engager une concertation locale, qui a pour but d'alimenter la construction d'une politique, alors que cette politique a déjà été écrite en raison de nombreuses contraintes liées à l'administration, peut être perçu comme absurde. C'est ce qui est arrivé dans le cadre du PED. Fallait-il pour autant en déduire que les concertations locales ne contribueraient qu'à la conception de projets locaux et abandonner toute idée d'articulation micro-macro dans le processus d'ensemble ?

Une perspective intéressante s'ouvre si l'on accepte les reports et retards comme un fait qui crée une nouvelle situation, à laquelle on doit adapter le processus. Dès lors, le PED tel qu'il a été écrit par les services du Conseil Général est une base qu'il faudra enrichir à partir des concertations locales. Ceci suppose de revoir les mécanismes d'articulation entre les dimensions micro et macro du processus, dans le cadre de son pilotage. Une ancienne responsable affirme qu'il lui a été très difficile de faire comprendre aux prestataires que le processus d'élaboration du PED et la concertation pouvaient être menés en parallèle, pour qu'ils se nourrissent, de façon à s'affranchir de certaines contraintes de temps et « composer » avec les retards liés à des contraintes administratives. De son côté, un prestataire affirme qu'il était gênant, pour le CG, de dire que le PED est déjà écrit mais qu'il aurait été mieux de dire qu'un travail en interne avait déjà été fait et que, sur cette base, le CG allait à la rencontre des collégiens. Finalement, tous reconnaissent la nécessité d'adapter le processus à la situation, pour assumer les décalages temporels et regrettent que les choses n'aient pas été explicitement posées.

Une adaptation raisonnée en cours d'action

Le processus doit donc être l'objet d'un véritable pilotage, pour l'adapter à des événements parmi lesquels figurent des contraintes administratives difficilement maîtrisables. D'une façon générale, un agent suggère que « pour que ça marche », il faut éviter d'opposer une déontologie de la participation et des contraintes administratives, mais rechercher des ajustements fonctionnels : il s'agit d'adapter « ce qu'il faut faire » à « ce que l'on peut faire ». Dans cette perspective, il est important que ceux qui maîtrisent la conduite du processus indiquent ce qui est négociable / adaptable dans les méthodes proposées et ce qui ne l'est pas. Si ce non négociable ne peut être garanti, alors il ne faut probablement pas s'engager dans la démarche. Pour le reste, c'est une question de pilotage et d'adaptation raisonnée en cours d'action.

Assumer des problèmes de légitimité

Fallait-il s'abstenir de s'engager dans un processus de construction collective et participative d'une politique éducative, parce que le CG94 n'est pas dans ses compétences obligatoires et, qu'en outre, il ne pourra respecter ses engagements quant à ses compétences obligatoires (le bâti des collèges) étant donné sa situation budgétaire. Non, mais il faut adapter la conduite du

processus à un réel problème de légitimité. Ceci suppose d'aller d'abord à la rencontre des autres intervenants (pas seulement l'inspection académique mais aussi les autres intervenants locaux), de se préparer à devoir expliquer à maintes reprises la situation relative aux compétences obligatoires en même temps que l'on explique le pourquoi du projet, etc... Il faut adapter la conduite du projet.

7.2. Adapter l'administration aux processus de concertation et de participation

L'adaptation des processus décisionnels

Elle a été largement évoquée précédemment.

Adapter les moyens à la volonté politique

La décision suit souvent un parcours très descendant et très volontariste, à partir d'une véritable volonté de faire participer les citoyens et usagers. Mais certains de nos interlocuteurs ont souligné le décalage qui existe souvent entre la volonté politique et les moyens dégagés, d'abord en termes de gestion des ressources humaines.

La concertation suppose des moyens humains importants dédiés à cela. Un prestataire constate qu'alors que le CG propose une nouvelle ambition, des personnes se retrouvent avec des charges de travail beaucoup trop importantes, ce qui provoque des tensions et une mauvaise valorisation de compétences qui sont réelles. Les ressources humaines, ce sont aussi les élus. L'élue occupe une place centrale dans la démocratie participative. S'il ne peut se rendre disponible pour certains moments clés, cela met en difficulté certains processus et tend à les décrédibiliser.

Les ressources financières posent aussi problème, pas seulement en quantité mais surtout dans la façon dont elles peuvent être mobilisées pour répondre à des propositions issues de processus participatifs, difficiles à anticiper. Dans le cadre du PED, il a fallu « travailler sans aucune visibilité à ce niveau ». Mais surtout, à l'issue des concertations dans les collèges, il a été manifestement très compliqué de trouver des financements pour deux actions proposées, pour un montant total de 8000 euros qui représente peu de choses face aux sommes engagées dans certains chantiers. Cette situation n'avait pas été anticipée. Des fonds doivent pouvoir être mis en réserve pour répondre de façon souple et soutenir des dynamiques que le Conseil Général aura contribué à créer.

Si les moyens sont limités, peut-être faut-il engager moins de démarches participatives, avec des moyens plus importants et des objectifs mieux définis : le CG94 doit adapter ses objectifs à ce qu'il peut faire, compte tenu de ses moyens et de ce que requiert un processus participatif. Il doit par ailleurs adapter certains mécanismes de mobilisation de financements pour pouvoir être plus réactif lorsque des projets issus de la concertation lui sont soumis.

Moins de turn over des agents ?

On peut évidemment souhaiter que le turn-over soit moins important. Ceci doit être posé comme un objectif, là où des processus participatifs sont engagés. Mais aucun résultat ne peut être garanti. Ce sera donc aussi à la concertation, dans la façon dont elle est conduite, de s'adapter à cette situation.

Chapitre 5. Quels indicateurs de suivi et d'évaluation ?

La Mission Démocratie Participative souhaite mettre en place des outils de suivi-évaluation des démarches qu'elle appuie. De tels outils visent à mettre en évidence ce dont les processus sont réellement porteurs, en cours d'action ou à l'issue de la démarche. Cependant, il n'existe pas d'outil idéal et universel d'évaluation de processus participatifs. Il s'agit donc de concevoir un outil adapté permettant d'identifier et éventuellement mesurer les effets des démarches initiées par le CG94, de tirer les enseignements de chaque expérience et de les partager. L'outil à concevoir doit répondre à plusieurs exigences : il doit être pertinent, adaptable, fonctionnel, efficace et permettre de réaliser des comparaisons.

C'est en nous appuyant sur notre analyse des impacts (et des facteurs déterminants de ces impacts) de trois démarches appuyées par la MDP, en prenant en considération les objectifs de la MDP et les propositions des agents lors de deux ateliers dédiés à la construction d'objectifs et d'indicateurs de suivi et d'évaluation que nous proposerons une grille d'indicateurs, en deuxième partie de ce chapitre.

1. La situation actuelle : quels supports de suivi-évaluation ?

En 2006 le cabinet Amnyos, dans son état des lieux des pratiques de démocratie participative mises en œuvre par le Conseil Général du Val de Marne, observe que s'il existe une pratique forte et ancrée de la démocratie participative par le Conseil général, les effets des démarches participatives mises en œuvre sont rarement analysés. Il recommande notamment de définir les conditions d'évaluation et de capitalisation des démarches entreprises. Voyons ce qu'il en est aujourd'hui et sur quels supports de suivi et d'évaluation peuvent se baser des travaux d'évaluation des effets, puis de capitalisation.

1.1. Des éléments de caractérisation générale des évolutions observables, par des sondages réalisés en 2006 et 2008

Deux sondages ont été réalisés auprès d'un échantillon représentatif de la population du Val de Marne, respectivement en 2006 et 2008 : ils n'ont pas été réalisés par le même opérateur mais des questions similaires ont été posées, permettant la comparaison de la situation en 2008 avec une situation initiale, en 2006.

Nous avons approfondi l'analyse comparative des résultats des deux sondages et élaboré une fiche de synthèse de cette analyse, consultable en annexe n°7. Elle montre tout d'abord que le concept et les outils liés à la démocratie participative sont beaucoup plus connus en 2008 qu'en 2006 : l'action du Conseil Général dans ce domaine a certainement joué un rôle dans cette évolution, en plus de facteurs liés au contexte national (élections présidentielles). La démocratie participative bénéficie de plus de reconnaissance, mais elle inspire aussi plus de méfiance : on craint qu'il ne s'agisse que d'une opération de communication et un moindre pourcentage de Val de Marnais pense qu'il s'agit d'une source d'inspiration pour bâtir des politiques. Des craintes existent aussi quant à la complexité et au coût de ces opérations. Il est

donc important non seulement de « faire » de la démocratie participative mais aussi, avec des processus bien menés, de montrer que ces dispositifs sont utiles pour l'élaboration des politiques et que les bénéfices qu'ils apportent justifient leur existence. Nous pouvons déduire de ces sondages que, pour stimuler la participation à ces dispositifs, qui reste faible, le Conseil Général pourra accentuer ses efforts de diffusion d'informations à ce sujet, notamment auprès des jeunes et de ceux qui s'intéressent à la vie publique. Il doit s'attacher à montrer que tous peuvent participer, indépendamment de leurs compétences.

Ces sondages sont certes intéressants mais ne peuvent être considérés comme des instruments d'évaluation des effets de l'action du Conseil Général en matière de démocratie participative. Ils permettent de « prendre la température » d'une culture de la démocratie participative dans le département, mais ne permettent pas de distinguer les effets de l'action du Conseil Général des effets d'évènements nationaux (tels que la campagne électorale de 2007) ou d'autres facteurs. Il s'agit donc plus d'éléments d'analyse de l'évolution du contexte de l'action que d'éléments d'un dispositif d'évaluation.

1.2. Des outils de suivi-évaluation

L'analyse documentaire nous a permis d'identifier différents supports de suivi-évaluation des actions et de leurs effets, potentiellement utilisés.

Des éléments de tableau de bord

On trouve d'abord des outils qui relèvent d'un tableau de bord, en vue du pilotage des actions de la MDP :

► Des tableaux de suivi des actions de la mission, avec pour chaque action :

Projet	Contenu	Durée de l'action	Echéancier	Chef projet	Niveau d'implication au ... (date)
--------	---------	-------------------	------------	-------------	------------------------------------

► Une fiche de planification et de suivi du travail élaborée en juin 2007 avec, pour chaque activité d'accompagnement réalisée :

Service, pôle ou secteur (commanditaire)	Objet de la sollicitation	Apport de la MDP	Suites envisagées	Temps de participation à des réunions	Temps d'élaboration de compte rendus
Ex : DIS	Ex : élaboration d'un volet participatif dans un colloque nutrition	Ex : Aide à préciser les objectifs de l'association, Suivi du groupe de travail Soutien du cabinet Aide à l'écriture du cahier des charge		Ex : 3 x 2 hrs	4 Hrs

► **Une fiche de suivi de chaque projet : trouvée dans des documents mais apparemment non-utilisée**

Système de clignotants : vert = conforme, orange = critique, rouge = objectif à modifier

La fiche comprend les rubriques suivantes :

Organisation de l'opération	Description de l'opération	Questions « fermées »
	Pilotage (élus, agents)	
	Services associés	
	Partenaires extérieurs	
Budget	Montants des financements	Questions « ouvertes »
	Pilotage budgétaire (chronogramme)	
	Estimation du coût final et des écarts	
	Analyse du budget et commentaire	
Avancement opérationnel	Planning des activités : de référence, réajusté	Questions « fermées »
	Analyse et arbitrage, par thèmes	Questions « ouverte » sur une analyse
	Analyse de la situation et des risques	
	Evènements clés : passés, à venir	

Des outils d'évaluation

On trouve ensuite des outils qui relèvent plus de l'évaluation des activités réalisées :

► **L'évaluation interne des missions d'accompagnement : organisation**

Selon l'équipe, « *l'accompagnement fait l'objet d'une évaluation en interne. Chaque projet implique de manière différente les trois chefs de projet de la mission. L'un est référent du projet, il le suit au jour le jour. Un second aide le référent à prendre du recul dans les phases délicates, il dialogue avec lui quand des interrogations se posent. Enfin, le troisième reste extérieur au quotidien du projet, se rendant ainsi disponible pour réaliser le bilan de l'accompagnement fourni par la mission avec le service concerné, une fois le projet achevé* » (Revue territoires n°485).

► **La fiche 6 du guide méthodologique : « évaluer un processus de concertation »**

Dans le guide méthodologique pour la concertation des Val de Marnais, plusieurs questions très ouvertes et qualitatives sont proposées à ceux qui souhaitent évaluer leur démarche. Elles reposent sur six critères d'évaluation : l'impact du processus, sa pertinence, sa cohérence, son efficacité, son efficience et sa durabilité. Il s'agit de pistes de réflexions que l'agent doit suivre de façon à « *capitaliser et se remettre en question pour les processus de concertation à venir, ainsi qu'améliorer le projet en cours sur lequel il y a eu participation d'acteurs* » (guide méthodologique, p.50). Cependant, aucun des dispositifs participatifs étudiés dans le cadre de notre évaluation n'a fait mention de cette fiche, même si des questions sont reprises dans le cadre de questionnaires d'évaluation.

► **Des questionnaires d'évaluation appliqués à une opération précise : une formation, un séminaire,...**

Nous avons par exemple identifié un support d'évaluation appliqué au séminaire des élus du 30 septembre 2008. Il repose sur des questions très ouvertes :

- Quelle est votre appréciation du séminaire (utilité, contenu, qualité de l'intervention extérieure, de nos échanges, espaces d'expressions...) ?
- Quelles ont été vos découvertes ? Qu'est qui vous a surpris ou dérangé ?
- Pensez-vous qu'il est intéressant de ... (questions prospectives)

► **Des questionnaires d'évaluation appliqués dans le cadre d'un processus en cours**

Dans le cadre du Plan Bleu, quatre questionnaires ont été réalisés et utilisés, deux auprès des habitants aux tables rondes (2008) après une première phase du processus et deux après la deuxième phase de concertation (2009). Entretiens téléphoniques et questionnaires papiers ont été utilisés de façon complémentaire pour offrir des éléments d'évaluation de la participation des acteurs. Les questions posées portent sur la transparence du dispositif, la satisfaction des participants, la pertinence de la méthodologie employée, etc.. Cependant, si les données ont été compilées dans un fichier Excel et ont apportées des éclairages aux porteurs de la démarche, elles n'ont pas été réellement exploitées.

Finalemment, nous remarquons donc que de nombreuses initiatives d'évaluation existent déjà au sein du Conseil Général, ce qui prouve qu'il existe une réelle volonté d'évaluer les effets des processus et de procéder à des réajustements si nécessaire. Cependant, les dispositifs existants sont déconnectés les uns des autres, ne sont pas mis en oeuvre de façon systématique dans chaque démarches et les résultats ne sont pas toujours exploités.

Il s'agit donc de construire un outil prenant en compte les éléments contenus dans ces dispositifs, en les hiérarchisant et les adaptant de façon à produire un outil fonctionnel utilisé de façon systématique lors des démarches participatives.

2. Proposition pour un outil de suivi et d'évaluation des processus participatifs

2.1. Modalités de construction de l'outil

Nous avons souhaité construire un outil avec la participation d'agents du Conseil Général qui ont bien voulu participer à l'exercice, de façon à ce que ces agents puissent reconnaître leurs apports dans cet outil, ce qui facilitera à la fois son appropriation, sa ré-invention par de nécessaires ajustements et son utilisation. Ceci s'est fait sur la base de deux ateliers réalisés les 30 octobre et 02 novembre 2009. Le tableau général présenté ci-dessous (figure 3) a guidé les travaux des participants :

À quels objectifs veut-on répondre ? Quel(s) indicateur(s) répondent à chacun des objectifs définis ?

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Indicateurs

Figure 3 : Tableau support de travail lors des ateliers

Définir des objectifs avec les agents du CG94

L'outil de suivi et d'évaluation doit répondre à des objectifs définis au vu des résultats de la présente évaluation, en fonction des éléments existants et en fonction des demandes et besoins exprimés par les agents du Conseil Général.

La restitution des résultats intermédiaires de la présente évaluation, lors des deux ateliers, a permis d'engager une réflexion avec les agents sur la définition d'objectifs puis, d'indicateurs de suivi et d'évaluation.

La construction d'indicateurs intervient une fois les objectifs définis car leur formulation nécessite de savoir ce que l'on veut mesurer. C'est la raison pour laquelle un premier travail d'identification des objectifs a été effectué lors des ateliers. Un travail de synthèse et de hiérarchisation de ces objectifs après le premier atelier a permis aux agents présents lors du deuxième atelier de décliner certains objectifs en sous-objectifs et d'en regrouper certains.

Puis définir des indicateurs, en se basant sur les objectifs et indicateurs proposés par les agents

Les indicateurs ont pour but de présenter la complexité des situations en faisant ressortir des tendances. En prenant en considération des éléments quantitatifs et qualitatifs, ils permettent de mesurer par exemple la pertinence, l'impact, ou la cohérence d'un processus participatif. *« Un indicateur simplifie pour rendre quantifiables des phénomènes complexes de sorte que la communication soit possible ou encouragée et la gestion facilitée »* (Adriaanse, 1993). Dans le cas présent, nombre d'indicateurs resteront qualitatifs, mais les objectifs poursuivis, avec la conception et l'utilisation de ces indicateurs, sont bien ceux-ci.

Les indicateurs proposés par les agents lors de la deuxième partie des ateliers ont fait l'objet d'un travail collectif d'explicitation et de reformulation, en laissant à plus tard la réflexion sur les modalités de collecte, afin de ne pas restreindre le champ des possibles.

Une proposition que la MDP devra s'approprier en procédant à des ajustements

L'outil proposé ci-après est destiné aux agents du Conseil Général chargés d'accompagner un processus participatif (la MDP) ou de piloter une démarche. Il s'agissait de **créer un outil offrant une vision synthétique des processus participatifs dans le but d'informer, d'être support à discussions, à recadrage, à une aide à la décision**. Les indicateurs peuvent en effet justifier une décision et donner plus de crédibilité aux résultats.

Dans l'outil que nous proposons, nous avons voulu garder le maximum d'indicateurs proposés par les agents, de façon à ce que la richesse de leurs contributions soit exploitée au maximum. Mais le CG94 aura aussi besoin d'un outil simple pour une interprétation simple, afin de permettre son appropriation rapide et de réduire les risques d'erreurs d'interprétation. Pour que l'outil réponde à ce besoin, il sera probablement nécessaire d'effectuer des choix parmi les indicateurs proposés ci-dessous car trop d'indicateurs à renseigner peut nuire à la simplicité de l'outil et à la communication des résultats. Le CG94 pourra effectuer un tri pour mettre en avant les indicateurs répondant le mieux à ses besoins.

2.2. Un outil de suivi et d'évaluation : proposition

Un outil utilisable pour une évaluation ex-post ou au cours d'une démarche

L'outil répond à des objectifs définis avec la MDP et lors des ateliers réalisés en octobre 2009 avec les agents du CG94. Ces grands objectifs ont été déclinés en sous-objectifs auxquels des indicateurs quantitatifs et qualitatifs doivent répondre. Cet outil est donc composé d'une grille d'indicateurs qui permettent de caractériser une démarche participative en cours ou en fin de processus, et peuvent être utilisés à des fins de comparaison.

Au lieu de faire deux outils distincts, l'un utilisable en cours de processus et l'autre en fin de processus (évaluation ex-post), nous avons privilégié un système de code pour mettre en évidence les indicateurs qui peuvent être renseignés en cours d'itinéraire : **les indicateurs qu'il est intéressant de renseigner en cours d'itinéraire sont soulignés.**

L'outil est conçu de façon à ce qu'il soit adaptable. En effet, tous les indicateurs proposés ne sont pas nécessairement à renseigner pour évaluer un processus participatif, car il est parfois difficile d'obtenir des informations particulières, ou parce que certains indicateurs ne sont pas pertinents compte tenu de la démarche à évaluer.

Après avoir présenté la grille d'indicateurs, nous aborderons les démarches permettant de les renseigner.

Des objectifs aux indicateurs

L'architecture de l'outil s'est construite à partir de la définition de quatre grands objectifs, déclinés en objectifs spécifiques. Les quatre grands objectifs sont les suivants :

- 1. Identifier et qualifier les produits de la concertation**
- 2. Evaluer l'appropriation du processus et de ses résultats**
- 3. Evaluer la conduite de la concertation (points positifs, points négatifs)**
- 4. Evaluer les coûts et l'investissement de la concertation**

La structure ainsi constituée a permis d'entreprendre une réflexion approfondie sur la conception d'indicateurs que nous présenterons sous la forme suivante pour chaque objectif spécifique :

Tableau présentant les indicateurs en fonction des objectifs

Indicateurs (code et nom de l'indicateur)		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données

Une grille synthétique présentant les différents critères de suivi et d'évaluation est présentée en annexe n°8.

Objectif 1 : Identifier et qualifier les produits de la concertation

A cet objectif général correspondent quatre objectifs spécifiques dont le dernier est décliné en trois sous-objectifs.

a/ Identifier les effets sur l'organisation et la gestion des services du CG

Il s'agit de proposer des indicateurs permettant de mesurer la transversalité entre les services et les directions, de mesurer les effets sur les emplois et les formations et sur la façon de travailler.

	Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
Emplois	i1	Nombre de postes créés à la suite du processus	Quantitative : Nb	Questions aux agents du CG ayant participé « des postes ont ils été créés à la suite du processus ? »
	i2	Type de poste(s) créé(s)	Qualitative : CDD CDI ...	Questions aux agents du CG ayant participé S'agit il de postes en CDI ? CDD ? Stage
	i3	Nombre de fiches de poste modifiées à la suite du processus	Quantitative : Nb	Questions aux agents du CG ayant participé : « des fiches de postes ont-elles été modifiées »
Formation	i4	Nombre de besoins de formations révélés par la concertation	Quantitative : Nb (estimation) A préciser d'après les réponses apportées	Question aux agents du CG ayant participé : « la concertation a-t-elle suscité chez vous des besoins de formation, et si oui, lesquels ? »
	i5	Type de besoins de formation révélés par la démarche de concertation	Qualitative : A définir d'après les réponses apportées	
Transversalité	i6	<u>Nombre de nouvelles instances de coordination au sein des services ou directions</u>	Quantitative : Nb ou échelle de valeur	Recherche documentaire complétée par les réponses aux agents du CG ayant participé : « de nouvelles instances de coordination ont elles vues le jour suite au processus ? Si oui, combien ? » <i>aucune /très peu/quelques unes/nombreuses</i>
	i7	Degré de viabilité de ces espaces	échelle de valeur	Question aux agents du CG ayant participé : « ces espaces sont-ils utilisés ? Le CG les fait vivre : pas de poursuite/très peu/quelques poursuites/le CG les fait vivre »

	i8	<u>Degré de rapprochement entre les services du CG</u>	Echelle de valeur	Question aux agents du CG participants : « le processus a t il permis des rapprochements entre les services du CG ? aucun/très peu/quelques uns/nombreux »
Gestion au sein des services	i9	Degré de changement dans la façon de travailler	Echelle de valeur	Question aux agents du CG ayant participé et aux agents du CG n'ayant pas participé : Concernant la façon de travailler au sein de votre service, diriez vous que la concertation a suscité ... <i>Pas de changement/très peu/ moyennement/des changements importants ...</i> dans la façon de travailler ?

b/ Identifier les nouveaux enjeux et les nouveaux besoins mis en évidence par la concertation

Il s'agit de mettre en évidence les nouveaux enjeux, de les qualifier, et de révéler des modifications éventuelles avec les enjeux initialement identifiés.

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i10	Enjeux nouveaux	qualitative	Question aux participants : De nouveaux enjeux sont ils apparus ? Si oui, lesquels ?
i11	Besoins nouveaux	qualitative	Question aux participants : De nouveaux besoins sont ils apparus ? Si oui, lesquels ?
i12	Nombre de nouveaux enjeux et de nouveaux besoins	Quantitative : Nb	(à partir des réponses proposées à la questions précédentes)

c/ Identifier les effets des produits de la concertation sur le contenu de la politique et ou sur le dispositif concerné

Trois sous-objectifs ont été proposés pour répondre à cet objectif.

Définition du sens des actions

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i13	Reformulation de la politique concernée par la concertation	Qualitative : OUI ou NON	Question aux agents du CG ayant participé : « Les objectifs de la politique concernée par la concertation ont-ils été reformulés ? »
i14	Clarté des objectifs de la politique concernée par la concertation	échelle de valeur	Question aux agents du CG ayant participé : « Si les objectifs de la politique concernée ont été reformulés, sont-ils clairs ? » Pas du tout → tout à fait

Identifier les effets sur les prises de décisions

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i15	<u>Nombre de propositions de décisions formulées suite à la concertation</u>	Quantitative	Question au pilote de la concertation Combien de propositions de décisions ont été formulées ? (à déterminer en fonction du type de propositions évoquées)
i16	Nombre de décisions issues des propositions formulées suite à la concertation sont passées au bureau ou en délibération	Quantitative	Question au pilote de la concertation : Combien de décisions issues des propositions formulées suite à la concertation sont-elles passées au bureau ou en délibération ?
i17	Délai entre la formulation de proposition de décision et leur validation	Estimation en nb de jours	Question au pilote de la concertation et synthèse documentaire Quel est le délai moyen entre la formulation de proposition de décision et leur validation ?
i18	Degré de satisfaction concernant les décisions prises suite à la concertation	Echelle de valeur	Question aux participants : Êtes-vous satisfait des décisions prises suites à la concertation ? Pas du tout/peu/assez/tout à fait
i19	Degré de satisfaction concernant le délai des décisions suite à la concertation	Echelle de valeur	Question aux participants : Êtes-vous satisfait du délai de prise de décision suite aux propositions issues de la concertation ? Pas du tout/peu/assez/tout à fait
i20	Taux de participation des décideurs (élus au CG) à la démarche	Exprimé en %	Calcul à partir des feuilles de présence <u>Nb de réunions auxquelles ils ont participé</u> / <u>Nb de réunions auxquelles ils ont été conviés</u>
i21	Degré de modification des décisions en fonction des discussions	Echelle de valeur	Question au pilote de la concertation Des décisions ont-elles été modifiées par le contenu des discussions ? Aucune → beaucoup

Identifier les améliorations du service rendu au public

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i22	Types de nouveaux dispositifs au sein du CG pour l'amélioration du service public	qualitative	Question aux agents du CG ayant participé Quels sont les nouveaux dispositifs mis en place par le CG pour l'amélioration du service public à la suite de la concertation ?
i23	Nombre de nouveaux dispositifs au sein du CG pour l'amélioration du service public	quantitative	
i24	Nombre de bénéficiaires du service rendu	Estimation	Question au pilote et recherche documentaire
i25	Degré de correspondance du service rendu aux besoins exprimés lors de la concertation	Echelle de valeur	Question au pilote de la concertation Les services rendus correspondent-ils aux besoins exprimés lors de la concertation ?

d/ Identifier les dynamiques d'action induites par la concertation

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i26	<u>Nombre de dispositifs (actions, règles, programmes, ...) engendrées par la concertation et non prévues à l'origine mis en œuvre par le CG</u>	quantitative (à déterminer en fonction des réponses apportées)	Question aux participants « quels sont les dispositifs (actions, règles, programmes, ...) engendrées par la concertation et non prévues à l'origine (avec ou sans le CG)
i27	<u>Nombre de dispositifs créés par la démarche hors du CG</u>		
i28	<u>Degré d'alimentation des objectifs de la concertation par les actions sur le terrain</u>	Echelle de valeur	Question au pilote de la concertation Les actions mises en œuvre sur le terrain dans le cadre de la concertation ont elles permis d'alimenter les objectifs de la concertation ? Pas du tout/peu/beaucoup/tout à fait
i29	Degré de légitimité à agir du CG dans ce domaine	Echelle de valeur	Question aux participants Le CG est-il désormais plus légitime pour mener des actions dans ce domaine

Objectif 2. Evaluer l'appropriation du processus et de ses résultats

a/ Evaluer la mobilisation

Il s'agit, par les indicateurs suivants, de déterminer le degré de concernement des acteurs ayant participé à la concertation et de mesurer les écarts entre les objectifs fixés à l'origine et la réalité.

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données	
i30	<u>Nombre moyen de participants par types de rencontres (réunions publiques, ateliers...)</u>	Quantitative	Exploiter les feuilles de présence	
i31	<u>Nombre d'acteurs ayant participé à au moins deux réunions (par type d'acteurs)</u>			Agents du CG
				Habitants
				Acteurs privés
i32	<u>Variation du nombre de participants (par type d'acteurs)</u>	Autres acteurs publics que le		
		Agents du CG		
		Habitants		
		Acteurs privés		
i33	<u>Degré de correspondance entre le nombre de participants prévu et effectif</u>	Autres acteurs publics que le CG94		
		Estimation quantitative et/ou qualitative		
i34	<u>Diversité des participants</u>	Quantitative	Exploiter les feuilles de présence et question aux participants : CSP/âge/sexe...	

b/ Identifier la diffusion de l'information

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i35	Type et nombre de supports d'information/de communication créés par le processus	Quantitative et qualitative	Exploiter les synthèses de la concertation et Question au pilote du processus : Quels sont le type et le nombre de supports d'information et de communication créés par le processus ?
i36	Degré de satisfaction relatif aux supports d'information et de communication créés dans le cadre du processus (par type d'acteurs)	Echelle de valeur	Question aux participants : Etes vous satisfaits des supports d'information et de communication créés par le processus (précisez lesquels en fonction de l'indicateur précédent) : pas du tout / peu / assez / tout à fait
i37	Nombre de citoyens ayant été informé du contenu de la concertation	Quantitative	Exploiter les synthèses de la concertation

Objectif 3. Evaluer la conduite de la concertation (points positifs, points négatifs)

a/ Evaluer la clarté et la cohérence de la commande

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i38	Degré de clarté de la commande politique	Echelle de valeur	Question au(x) élu(s) commanditaire(s) et au pilote de la concertation Selon vous, la commande politique est : Pas clairement définie/ peu/assez clairement définie/très clairement définie

b/ Mesurer la cohérence du pilotage de la concertation

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i39	Durée du processus	Quantitative (nombre de mois)	Etude des synthèses du processus et question au pilote de la concertation
i40	Nombre de mois entre la durée du projet initialement prévue et sa durée effective	quantitative	Etude des synthèses du processus
i41	Nombre de pilotes pendant la durée du processus	quantitative	Etude des synthèses du processus et question au pilote de la concertation

c/ Identification des compétences acquises par les participants

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i42	Degré d'acquisition de compétences	Echelle de valeur	Question aux agents du CG ayant participé Avez-vous acquis des savoirs-faire pour la conduite de démarches participatives, que vous pourrez réutiliser? Nuls ou sans importance → importants
i43	Indice de transformation des compétences individuelles en compétences collectives pour le CG	Echelle de valeur	Question aux agents du CG ayant participé Les compétences acquises par des agents lors de la concertation sont-elles transmises à d'autres agents du CG ? Pas du tout/peu/assez/tout à fait

d/ Evaluer les outils d'animation de la concertation

Deux des indicateurs présentés ci-dessous (qualité des formats d'échanges et qualité des échanges) peuvent donner des renseignements précieux concernant la diversité et la qualité des espaces de dialogue et de la participation. En renseignant les indicateurs suivants, il est possible de déterminer si ces indices sont satisfaisants ou non et d'y remédier dans le cadre d'une évaluation en cours de processus.

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i44. Niveau de qualité des formats d'échanges		Indice de qualité des outils d'animation : Insuffisante/ bonne/forte	A déterminer d'après les indicateurs suivants si la qualité des outils d'animation est faible/moyenne /bonne/très bonne
	Types et nombre de formats d'échanges	Qualitative et quantitative	Exploiter les synthèses du processus et question au pilote de la concertation : « Quels sont les formats d'échanges utilisés ? » réunions/ateliers restreints/ visites de terrain/ temps de convivialité...
	Indice de satisfaction quant aux modes d'animation proposés	Echelle de valeur	Question aux participants : Êtes-vous satisfait des modes d'animation proposés ? Pas du tout/moyennement/assez/fortement
	Degré de facilitation de la prise de parole par les participants		Question aux participants : Dans les réunions, des techniques et des outils ont-ils été utilisés pour faciliter l'accès à tous à la prise de parole : Aucun→nombreux et pertinents
	Capacité d'adaptation des modes d'animation aux objectifs de la concertation		Question au pilote : « les modes d'animation ont-ils été adaptés aux objectifs de la concertation » : Pas du tout/peu/assez/tout à fait

i45. Niveau de qualité des échanges	Indice de qualité des échanges	A déterminer d'après les indicateurs suivants, si la qualité des échanges est : faible/moyenne /bonne/très bonne
Degré de liberté de parole	Echelle de valeur	Question aux participants : Les acteurs pouvaient-ils sortir de leur rôle de représentant pour s'exprimer plus librement ? Pas du tout → complètement
Degré de connaissances acquises lors de la démarche		Question aux participants : Sait-on des choses que l'on ne savait pas avant la démarche ? Aucune/peu/quelques unes/beaucoup
Degré d'importance de ces révélations		Question aux participants : Quelle est l'importance de ce que l'on a appris lors des échanges ? Sans importance → très importantes
i46. Degré d'innovation des formats d'échanges	échelle de valeur	Question aux participants : Les formats d'échanges vous semblent ils innovants ? (par type de formats d'échanges évoqués précédemment) Pas du tout/peu/assez/tout à fait
i47. Degré de capitalisation des innovations produites	Echelle de valeur	Exploitation des synthèses et question au pilote de la concertation Les innovations ont été capitalisées pour être compréhensibles, transmissibles à d'autres ? Les innovations restent à l'état expérimental → une capitalisation a été faite

Objectif 4. Evaluer les couts et l'investissement dans la concertation

L'évaluation quantitative est difficile à établir, cependant, quelques points de repères peuvent être précisés.

Indicateurs		Modalités de réponses	Modalités de collecte de données
i48	Coût du processus initialement prévu	quantitative	Exploitation des synthèses et question au pilote de la concertation
I49	Coût du prestataire		
i50	Coût des postes affectés à la concertation		
i51	Coût réel – cout prévu		
i52	Temps d'investissement dans la démarche	Estimation quantitative du nombre de jour consacré au processus	Question aux participants Quel a été votre investissement en nombre d'heures ou en jour dans le processus ?

Comment renseigner ces indicateurs ?

Des éléments concernant les sources et les modalités de renseignements des indicateurs apparaissent dans les tableaux présentés ci-dessus. Les sources d'informations sont les suivantes :

- Exploitation des documents disponibles : feuilles de présence, étude des synthèses produites, analyse des notes au bureau
- Questionnaire auprès des pilotes de la concertation
- Questionnaire auprès des participants à la concertation : il s'agit aussi bien des citoyens que des élus ou des pilotes du projet. Parfois, des questions ne seront posées qu'à un type d'acteurs : les agents du CG ayant participé ou les élus, les autres n'étant pas concernés.
- Questionnaire auprès d'agents du CG n'ayant pas participé au processus.

En annexe n°9, 10 et 11 sont proposés des grilles de questions à poser aux différents acteurs. Ces questions ne seront pas posées dans l'ordre dans lequel elles sont énoncées : des questionnaires seront élaborés à partir des indicateurs que le CG94 souhaite garder, en organisant les questions de façon à commencer par des questions simples et attractives.

Il est important de préciser qu'un éventuel manque d'informations pour renseigner certains indicateurs ne doit pas rendre caduque l'ensemble du dispositif d'évaluation. L'outil devra donc être adapté en fonction de certaines difficultés d'obtention de données sans perdre sa pertinence. La collecte partielle d'informations devra suffire à valider le dispositif.

Les étapes du processus d'évaluation

Les étapes prévues pour l'utilisation de cet outil d'évaluation sont les suivantes :

- Renseigner les indicateurs
- Exploitation des données
- Restitution des résultats
- Recadrage éventuel si procédure en cours de concertation, ou diffusion des résultats si le processus est terminé

Les indicateurs doivent avoir pour but d'utiliser l'information de façon constructive. Il s'agit de veiller à ce que chacun s'approprie l'outil d'évaluation comme un outil d'amélioration.

Plusieurs questions peuvent être posées suite aux premières utilisations de cet outil pour évaluer l'intérêt et/ou pour l'adapter : l'utilisation des indicateurs de suivi au cours du processus a-t-il fait progresser ou ralenti la démarche ? Quelles évolutions du processus suite aux résultats du suivi-évaluation ? La présentation des résultats a-t-elle suscité des réactions ? Lesquelles ? ...

Conclusion

Les principales conclusions sont présentées dans la synthèse opérationnelle placée au début de ce rapport.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Liste des entretiens réalisés	105
Annexe n°2 : Guides d'entretien	106
Annexe n°3 : inventaire des activités mises en œuvre par la Mission Démocratie Participative, hors accompagnement	110
Annexe n°4 : chronogramme de mise en place des activités de la MDP	114
Annexe n°5 : présentation de la base de données sur les processus d'accompagnement	115
Annexe n°6 : à quelles préoccupations doit-on répondre ? Paroles d'acteurs du département, exprimées en 2006	117
Annexe n°7 : suivi par sondage de la progression d'une culture de la participation, parmi les citoyens du Val de Marne	120
Annexe 8 - Grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation	122
Annexe 9 - Grille de questions à poser au pilote de la concertation	124
Annexe-10- Grille de questions à poser aux participants d'un processus de concertation ..	130
Annexe 11 - Guide d'exploitation des synthèses et feuilles de présence	135
Annexe 12 – Diaporamas de présentation	138

Annexe n°1 : Liste des entretiens réalisés

Date ?	Qui ?	Quel organisme ?
Mission Démocratie Participative		
05/10	Daniel Breuiller	Elu Démocratie Participative
31/07	Aline Guérin Xavier Pezeron	CG94 / MDP CG94 / MDP
Projet Educatif Départemental		
17/08	Laurence Mesureur	CG94 / Chef du service PED
05/08	Lise Marchand	CG94 / Chargée de mission PED
13/08	Caroline Andrieu	Consultante Mission Publique
21/08	Françoise Daphnies	CG94 / observatoire H/F
22/08	Judith Ascher	CG 94 / ex. directrice adjointe DEC
18/09	Régis Hemmen	CG 94 / obs. des inégalités scolaires
03/09	Elsa Bonnal	Consultante ATIC
04/09	Michael Diebold	Consultant MSE
05/10	Mr le principal	Collège Amédée Laplace, prévu à 14 Hrs
22/11	Aline Guérin	Accompagnante MDP
Plan Bleu		
21/08	Melinda Tellier	CG94 / DSEA
09/09	Amélie Eymard	CG94 / DSEA
09/09	Mercedes Gallano	CG94 / DSEA
22/09	Séverine Mezel	CCI
22/09	Gilles Laurent Rayssac	Prestataire Res Publica
22/09	Philippe Prat	SIAAP - Paris
22/09	Aline Guérin	Accompagnante MDP
25/09	P.Lavillionnière	Biospringer
29/09	Sabine Fourel	SIARV
05/10	Richard Limier	CG94- Direction de la Voierie
06/10	Mr Bonis	Région IDF
02/11	Aurélie Naud	Syndicat Mixte Marne Vive
Evaluation participative des Conseils des Crèches		
31/08	Béatrice Duhén	CG94 / Directrice des crèches
11/09	Guillaume Roussier	CG 94 / Responsable de groupement
23/09	Mme Prigent	CG 94 / Responsable de groupement
18/09	Mlle Bergeras	CG 94 / service communication
17/08	Nora Zaïti	CG 94 / Logistique CDC
22/08	Mr Cung	CG 94 / Service Evaluation
11/09	François Mouterde	Prestataire planète publique
22/08	Sophie Largeau	Accompagnante MDP
03/10	Céline Guyot	Elue CDC durant 5 ans, comité de pilotage

Annexe n°2 : Guides d'entretien

Entretien de compréhension

▪ Premier entretien auprès de l'agent pilote de la concertation

→ Repérer les acteurs clés

→ Repérer les objectifs de départ et les évolutions éventuelles entre les attentes et les résultats

Le processus
Question d'entrée : pouvez-vous nous raconter comment cela s'est passé, depuis vos premiers pas dans ce projet, en détaillant les étapes de la démarche ?
Qui est à l'origine du processus ?
<u>Les objectifs :</u> Selon vous, quelles sont les objectifs de la démarche ?
<u>Difficultés :</u> Quels obstacles avez-vous rencontré ? Quels facteurs de déblocage ? Y'a t il eu des ruptures dans la dynamiques du projet ?
<u>Dispositifs :</u> Quels sont les dispositifs mis en place ? (réunions, théâtre-forum, festival, ...) = Lister les outils
Qui anime ces dispositifs ?
<u>Résultats :</u> Comment les résultats des discussions ont-ils ou vont-ils être exploités pour l'action ? = Repérer les produits de la participation (charte, programme d'actions, ...)
<u>Budget :</u> De quel budget disposez vous pour mener le processus participatif ?
L'appui de la MDP
Comment avez-vous travaillé avec la Mission Démocratie Participative ? Quels appuis avez-vous reçu ?
La charte de la participation, le guide méthodologique, les formations... Vous ont-ils servi / vont-ils vous servir ?
Quels sont les points forts et points faibles du soutien reçu de la part de la MDP
Vous
Quel est votre parcours personnel ? Avez-vous suivi une formation à la concertation ? (si oui, par qui ?)
Inventaire des acteurs à rencontrer

Entretien d'évaluation :

- Premier entretien auprès des acteurs de la concertation,
- Second entretien auprès des « pilotes ».

Questions-guide	Objectifs
1. IMPACTS	
<p>Question d'entrée Pour vous, quels sont les changements les plus significatifs engendrés par la démarche ?</p> <p>Sous-questions / demandes de précisions Pouvez-vous citer 3 changements induits par la démarche, qu'ils soient positifs ou négatifs ?</p> <p>Pouvez-vous préciser des changements :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour l'objet de la démarche, a-t-on progressé ? En quoi ? ▪ <u>Pour votre organisation, qu'est-ce qui a changé ?</u> ▪ Pour vous-même, qu'est-ce qui a changé dans vos fonctions, compétences, etc... ? ▪ Pour les acteurs impliqués 	<p>Qualifier les types d'impacts</p> <p>A chaque échelle : Etat / CG / territoires / Individus Problématique / Organisations / agents</p>
2. CONVERGENCE autour d'objectifs, d'attentes, d'une démarche	
<p>Sous-questions</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour vous, quel est / était l'objectif de la démarche ? ▪ Et vous, qu'en attendiez-vous en particulier ? Quelles étaient vos attentes lorsque vous vous êtes engagé dans cette démarche, ont-elles évolué ? ▪ Pour vous, parler de concertation, qu'est-ce que cela signifie ? Il s'agit de faire quoi ? Cela engage à quoi ? 	<p>Comparer les perceptions et attentes de chacun. Evaluer un degré de convergence</p> <p>Hypothèse : il existe des perceptions différentes des objectifs de la démarche, de ce qu'est une concertation. Il existe des attentes différentes</p>
3. FACTEURS CLES	
<p>Question d'entrée Pour vous, quels ont été les facteurs clés de la progression ou du blocage de la démarche, de ses succès et échecs ?</p> <p>Sous-questions éventuelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A quels obstacles s'est heurtée la démarche ? ▪ Quels ont été les facteurs clés sans lesquels la démarche n'aurait pas pu progresser ? <p>Question complémentaire : parmi ces facteurs, comment situez vous l'action de la MDP ?</p>	<p>Recenser et classer les obstacles,</p> <p>Recenser et classer les éléments clés de la progression d'une démarche</p> <p>Recenser les outils mis en place et insister sur ceux qui paraissent innovant (pourquoi ces choix ?...)</p>

4. PARTICIPANTS	
<p>Sous-questions participation Qui a participé : quelles catégories d'acteurs ?</p> <p>Sous-questions analyse du réseau Certains étaient-ils absents de la démarche alors qu'ils auraient du, selon vous, être présents ? Certains étaient-ils présents alors qu'ils auraient du, selon vous, ne pas participer ? Chacun était-il à sa place ? Certains ont-ils pris un rôle qui n'aurait pas du leur revenir ?</p> <p>Sous-questions rapprochements Ces acteurs avaient-ils déjà travaillé ensemble ? Qui s'est rapproché de qui ? Ces rapprochements vous semblent-ils importants, utiles pour l'avenir ?</p>	<p>Evaluer la participation et les effets de la démarche dans la construction d'espaces d'action collective</p>
5. EXPRESSION DES ACTEURS	
<p>Sous-questions expression Tous ont-ils pu s'exprimer ? Sinon, pourquoi ?</p> <p>Sous-question contenu des débats La problématique a-t-elle été bien posée ? Tous les participants disposaient-ils de suffisamment d'informations ? Les questions essentielles ont-elles pu être abordées ? Que pensez-vous de la pertinence des avis exprimés ?</p> <p>Sous-questions exploitation de la parole Les avis et propositions exprimées ont-ils ou pourront-ils être exploités pour l'action ? Sinon, pourquoi ?</p>	<p>Retour sur les effets de la démarche en termes de consultation</p>
6. ESPACES DE DIALOGUE issus de la démarche	
<p>Sous-questions création d'espaces A votre avis, que restera-t-il de la démarche en termes d'espaces de dialogue / d'action collective / de collaborations entre acteurs ?</p> <p>Sous-questions pertinence de ces espaces Ces espaces de dialogue et collaboration répondent-ils à de réels besoins ? D'autres collaborations seraient-elles nécessaires ? Lesquelles ?</p> <p>Sous-questions durabilité Ces espaces de dialogue sont-ils suffisamment outillés pour durer, en termes de : règles de dialogue, leadership, légitimité,... Que leur manque-t-il ?</p>	<p>Retour sur les effets de la démarche en termes de concertation</p>

8. COÛTS / INVESTISSEMENT / BUDGET	
<p>Sous-questions évaluation des coûts Votre investissement dans la démarche, vous l'évaluez à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Combien de jours de travail ? - Quels autres coûts ? <p>Sous-questions efficience Comment évaluez-vous la démarche en termes de coût / bénéfice :</p> <ul style="list-style-type: none"> - C'est un investissement justifié - L'investissement ne se justifie pas - L'investissement serait justifié si... 	
7. Et si c'était à refaire ...	
Que feriez-vous de la même façon Que feriez-vous différemment ?	

Liste de questions à envoyer avant l'entretien :

- a) Pour vous, quel est / était l'objectif de la démarche ?
- b) Qu'en attendiez-vous en particulier ? Vos attentes ont-elles évolué au cours de la démarche ?
- c) Pour vous, quels sont les changements les plus significatifs engendrés par la démarche ?
- d) Quels ont été les facteurs clés de la progression ou du blocage de la démarche, de ses succès et échecs ?
- e) Quels acteurs auraient du être présents et ne l'étaient pas, ou étaient présents et n'auraient pas du l'être ?
- f) Tous les participants ont-ils pu s'exprimer ?
- g) Que pensez-vous de la pertinence des débats, avis et propositions exprimés ?
- h) Les avis et propositions exprimées ont-ils ou pourront-ils être exploités pour l'action ? Sinon, pourquoi ?
- i) A votre avis, que restera-t-il de la démarche en termes d'espaces de dialogue / d'action collective / de collaborations entre acteurs ?
- j) Votre investissement dans la démarche, vous l'évaluez approximativement à combien de jours de travail ? Quels autres coûts ?
- k) Et si c'était à refaire, que feriez-vous de la même façon, que feriez-vous différemment ?

Annexe n°3 : inventaire des activités mises en œuvre par la Mission Démocratie Participative, hors accompagnement

Fonction RESSOURCE

Il s'agit de l'accompagnement : cette fonction ne sera pas détaillée dans cette fiche (elle est l'objet du chapitre 3 de la synthèse documentaire générale et sera la cible de l'évaluation, à travers les trois projets évalués)

Fonction PRODUCTION

La production d'outils et supports pour la concertation

► Une brochure sur les « droits et lois pour la participation des citoyens et usagers »

Publication d'une brochure sur « des droits et des lois pour la participation des citoyens et des usagers : publiée en novembre 2006, puis mars 2009

► La charte de la participation

Production concertée de la charte de la participation. Elle oblige désormais les chefs de projet à se poser la question de la participation. Son élaboration est le fruit d'un processus de concertation, avec :

- Des agents, *via* une formation-action (5 séances de 4h), qui a associé 47 agents du CG94 (33 femmes et 14 hommes), de 20 directions différentes, dont 40% avaient déjà l'expérience de processus de démocratie participative. Ils ont travaillé sur le contenu de la charte.
- Deux tables rondes avec les « habitants » (appel à volontariat)
- Une rédaction des documents par la MDP avec des échanges avec l'élu de secteur, le cabinet de la présidence, les services communication interne et externe.

La charte a ensuite été diffusée auprès du grand public : diffusion de la charte dans les 498.000 exemplaires du journal Val de Marne (n°252, novembre 2008)

► Un guide méthodologique, pour faciliter la mise en œuvre de la charte

Production concertée d'un guide méthodologique pour la concertation des Val De Marnais : il est à la fois le fruit et le support de travaux de concertation au sein du CG94, puisqu'il a été élaboré à partir d'une capitalisation des savoir-faire des agents et d'une formation-action (la même que pour la charte) qui a réuni une cinquantaine de fonctionnaires territoriaux du CG, entre octobre 2007 et février 2008. Le contenu du guide est le suivant :

- Liste des questions à se poser : pourquoi concerter ? Sur quoi ? Avec qui ?
- Méthodes à mettre en œuvre : comment construire les dispositifs, les animer, les suivre, les intégrer et les évaluer
- Calendrier type (retro-planning, échéancier...)
- Incontournables : budget, temporalité, rôle de chacun, cheminement ...

Le guide a ensuite été diffusé auprès de 600 chefs de projets et cadres du département, mise en ligne sur l'intranet du CG94 et publiée en 2000 exemplaires

► **Mise en place de procédures garantissant la prise en compte de la participation**

A la suite de la charte ont été proposés des procédures visant à faire apparaître le plan de concertation, au niveau des rapports au bureau, au même titre que le budget et la communication. Ceci n'a pas encore été validé, mais dès le printemps 2009, un projet soumis au bureau n'a pas été accepté, faute de présenter un argumentaire quant à la participation envisagée : la participation n'est pas une obligation, mais la question doit être posée et si aucune participation n'est envisagée, le porteur du projet doit justifier ce choix.

La production d'espaces d'information, de dialogue et d'échange autour de la Démocratie participative

Il s'agit d'intéresser les agents à la concertation et de créer une culture de la participation au sein des services.

► **Une commission extra-départementale à la démocratie participative**

Création et animation d'un *atelier citoyen*, commission extra départementale à la démocratie participative, qui a permis à une cinquantaine de citoyens volontaires de participer à l'élaboration des rencontres de la démocratie participative, dès 2006. Cette commission n'existe plus aujourd'hui mais une université de la démocratie participative devrait prendre le relais.

► **Premières Rencontres val-de-marnaises de la démocratie participative**

Elles ont réuni 600 personnes, dont 120 agents du département. La journée du 17 novembre 2006 était destinée avant tout à sensibiliser et informer les agents, avec un forum des agents du département. Son objectif était de les sensibiliser à la démocratie participative, rencontrer les conseillers généraux, réfléchir ensemble au contenu de la charte de la démocratie participative. Le matin, seuls les agents du CG étaient invités. L'après-midi, le forum était ouvert aux agents des villes et agglomérations impliquées dans des démarches de démocratie participative. Le 18 novembre, le forum était ouvert aux habitants. Ces rencontres ont joué un rôle important pour aider la MDP à définir ses missions et modalités d'intervention, comme en témoigne le compte rendu de la réunion du 9 mars 2007

► **Publication et diffusion des actes des rencontres « Parlons démocratie »**

Les actes des rencontres des 17 et 18 novembre 2006 ont été diffusés, avec notamment un DVD.

► **Délégation du département aux rencontres nationales organisées par l'ADELS.**

La MDP a organisé le séjour d'une délégation de cinquante personnalités du département aux Rencontres nationales de la démocratie participative organisées à Dijon par l'ADELS. Elle a

ensuite contribué à la préparation et à l'organisation des 10èmes rencontres nationales de la démocratie participative, qui se sont déroulées à Ivry, en 2008. Elle y a notamment organisé deux débats, l'un sur les chartes de concertation et l'autre sur les agents de la fonction publique et la démocratie participative. La MDP organise chaque année des choses autour de ces rencontres.

► **Création et animation d'un réseau départemental des professionnels de la démocratie participative (agents de 20 villes et communautés d'agglomération du Val de Marne)**

Deux rencontres ont eu lieu en 2006, trois en 2007. En 2009, des fiches ont été réalisées pour présenter les acteurs et actions du champ de la démocratie participative, dans chaque ville. Le réseau lui-même manque de dynamisme, chacun étant occupé dans son territoire : il est désormais envisagé d'organiser un colloque des professionnels de la démocratie participative, donc un évènement national susceptible de mobiliser ponctuellement ces professionnels.

► **L'animation d'un réseau des agents du CG impliqués dans des démarches de démocratie participative**

Il s'agit d'un réseau informel, avec une liste de diffusion d'informations spécifiques

► **Mise en place d'outils de « cybercitoyenneté »**

La MDP en est au stade de la réflexion : il s'agit de définir une stratégie « TIC » pour la mission et pour développer la participation électronique.

► **Séminaire des élus**

Il a lieu normalement deux fois par an et comprend une intervention externe et un débat. Le 30 septembre 2008, la discussion s'est basée sur une intervention de Loïc Blondiaux et le 2 juillet 2009, l'IFOP a présenté les résultats du sondage réalisé en 2008 en comparant ces résultats avec ceux du sondage réalisé en 2006.

Ce séminaire a un effet-levier important : il permet de sensibiliser des élus, ce qui suscite des initiatives intéressantes en matière de démocratie participative.

► **Organisation de journées d'étude sur la Démocratie Participative à l'échelle départementale, après avoir réalisé une étude sur le sujet**

Cette action a été conduite en collaboration avec l'ADELS et l'ADF

Fonction FORMATION et PROSPECTIVE

L'équipe de la MDP organise des formations internes au CG94 pour sensibiliser les agents aux enjeux de la démocratie participative au sein du Conseil général, puis leur faire connaître différentes modalités et méthodes de mise en œuvre et différents outils.

► **A la suite de la charte et du guide, mise en œuvre de cycles de formation destinés aux agents du CG94 sur « concevoir et animer un projet de concertation »**

Le cycle de formation comprend trois sessions de deux journées, avec 15 participants par cycle. Il était initialement destiné aux agents qui avaient un projet de concertation en cours, mais la mission a constaté un décalage temporel entre la formation et les projets des agents : la formation est désormais proposée indépendamment du projet. Le contenu reprend globalement celui du guide. Une méthodologie interactive est proposée, centrée sur l'échange de pratiques et la mise en situation.

► **Formation et sensibilisation des nouveaux arrivants au CG94**

Il s'agit d'une session d'information et de sensibilisation d'une demi-heure sur la démocratie participative dans le cadre des journées d'accueil des nouveaux recrutés, réalisées par la Direction de la communication interne.

► **Des interventions dans des formations non-spécifiques, à la demande d'autres services du CG94**

La MDP réalise des interventions dans des formations non-spécifiques au sein du CG 94 : il lui a notamment été demandé d'intervenir dans des formations au développement durable ou dans des formations offertes aux nouveaux cadres du Conseil Général.

► **Parcours de découverte de la concertation**

Ils sont proposés aux agents qui le souhaitent : on leur propose, au cas par cas, de participer à une ou deux réunion(s) de concertation en tant qu'observateur (séances de travail ou de débat entre public, professionnels et éventuellement élus) à choisir en fonction des centres d'intérêts et des disponibilités de chacun et des possibilités /processus). En amont a lieu une réunion avec la MDP et le service qui conduit la concertation, pour expliquer l'action, présenter les méthodes de l'opérateur et préciser les attentes et les niveaux de formation de chacun sur la démocratie participative. En aval, a lieu une réunion de débriefing pour revenir sur ce qui s'est passé, capitaliser ce que les uns et les autres ont observé, répondre aux différentes questions qu'ils se sont posées au cours du processus, évaluer avec le chef de projet les apports de la concertation au projet et les attentes de chacun pour la suite.

► **Projet de séminaire des directeurs**

Il existe un projet de séminaire des directeurs, car lorsqu'un agent est intéressé et souhaite engager une démarche participative, c'est parfois au niveau supérieur que les choses bloquent.

► **Communication interne et externe**

Des efforts importants de communication interne et externe ont été fait autour de la charte, une fois élaborée. Par ailleurs, la MDP élabore des supports de communication, avec en particulier des films

Annexe n°4 : chronogramme de mise en place des activités de la MDP

Les activités principales de la MDP sont ici situées dans le temps de façon à mieux saisir la logique de leur mise en œuvre et de la consolidation progressive de la mission :

	2006				2007				2008				2009		
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3
Etudier, réfléchir avec d'autres pour agir															
Enquête sur la démocratie participative dans les départements (52 réponses)		■													
Journées d'Etude sur la démocratie participative dans les départements (5 journées d'étude)			■	■	■										
Sondage sur la perception de la démocratie participative, par les habitants du Val de Marne				■								■			
Etat des lieux des pratiques de DP du CG94		■													
Créer des espaces d'information, d'échange, de réflexion pour la prise d'initiatives															
Atelier citoyen de préparation des rencontres de la démocratie participative		■	■	■											
Rencontres départementales de la DP : « parlons démocratie ! »				■											
Commission extra-départementale à la démocratie participative					■	■	■	■	■	■	■				
Création et animation d'un réseau départemental des professionnels de la DP			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Participation aux rencontres nationales de la démocratie de proximité (accueillies en 2008)			■				■				■				
Séminaire des élus												■			■
Produire des outils et supports pour la concertation															
Brochure : des droits et des lois pour la participation des citoyens et des usagers				■										■	
Elaboration concertée de la charte de la participation du CG 94 et d'un guide méthodo.							■	■	■						
Diffusion de la charte de la participation (500.000 exemplaires)												■			
Publication du guide méthodologique (2000 ex.)												■			
Mise en place de procédures pour une prise en compte obligatoire de la participation														■	■
Former les agents															
Parcours de découverte de la concertation									■	■	■	■	■	■	■
Cycles de formation des agents du CG94 : concevoir et animer un projet de concertation													■	■	■
Accompagner les services dans la mise en œuvre de processus participatifs															
Accompagnement			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Annexe n°5 : présentation de la base de données sur les processus d'accompagnement

Projets considérés

Intitulé du projet
Plan Bleu
Projet Educatif Départemental
Evaluation des Conseils des Crèches
RMI / CLI d'Orly
Création maison de l'histoire et du patrimoine
Elaboration de références pour des concertations lors de projets de rénovation urbaine
Définition d'un plan de concertation pour la mise en œuvre du PDVM
Concertation pour l'élaboration du plan d'action de la charte européenne pour l'égalité femme/homme
CODERPA
Schéma d'action sociale
EDS de Joinville

Les données / contenu des colonnes

Contenu
Service du CG porteur du projet
Niveau hiérarchique du pilote / animateur
Personne chargée du suivi à la MDP
Date de la saisine MDP
Date début
Durée en mois
Date prévue pour la production des résultats
Sujet sur lequel porte la concertation
Espace de dialogue permanent ou ponctuel
intitulé de la compétence dans laquelle le projet s'inscrit
Compétence obligatoire / Compétence partagée / hors compétence
Evaluation / planification / ...
Département / arrondissement / intercom / commune /...
Territoires concernés
Echelle territoriale / sectorielle / intersectorielle
Nombre de participants
Catégories de participants élus
Catégories de participants retenus en tant qu'usagers
Catégories de participants citoyens, non définis par un usage
Catégories de participants agents administratifs du CG
Catégories de participants professionnels hors CG
Intra CG : qui ?
Entre le CG et qui ?
Age minimum des participants
% de femmes
Nombre de réunions
A citer : types de réunions
A citer : types d'outils
A citer
Qui ?
Nombre de jours de prestation
Coût de la prestation
Coût hors prestations externes
Temps passé par le service porteur du projet (jours)
Temps passé par l'accompagnant MDP (jours)
Financement apporté par la MDP (Euros)
Appui à la conception du projet
Appui au cahier des charges et sélection prestataire
Apports méthodologiques
Appui à la mise en œuvre
A citer
Résultats cités
Points faibles cités en termes de résultats
Points faibles cités en termes de processus
Points particuliers sur lesquels la MDP alerte le pilote
Intégration des résultats dans le projet : oui / non / partielle
Effets Boule de Neige ? Nombre de concertations induites
Remarques de l'évaluateur

Annexe n°6 : à quelles préoccupations doit-on répondre ? Paroles d'acteurs du département, exprimées en 2006

Nous avons recensé des préoccupations relatives à la démocratie participative, exprimées lors des rencontres de la démocratie participative (à partir du film réalisé sur ces rencontres et des actes de ces journées), d'actes relatifs aux stages d'accueil des agents qui ont eu lieu en fin d'année 2006, puis (dans une moindre mesure), dans d'autres documents ultérieurs. Elles sont exprimées avant tout par des acteurs du département.

Quel rôle doit jouer la démocratie participative ? Quels sont les enjeux ?

La démocratie participative, une façon de résoudre la crise démocratique

- « Trop de gens considèrent que la politique ne s'intéresse pas à eux ».
- Pallier « la professionnalisation de la vie politique », « donner plus de représentativité à la décision » : « par le biais de la démocratie participative, les idées politiques exprimées sur la place publique gagnent en représentativité, palliant dans une certaine mesure la professionnalisation de la vie politique »
- Un correctif à la démocratie telle qu'elle est mise en œuvre : « revenir au véritable sens de la démocratie » et de la politique. La politique appartient à tout le monde, selon l'étymologie du mot.

La démocratie participative, pour donner un cadre pour les rapports élus-citoyens

- Dépasser « les interpellations sur les crottes de chien », les problèmes individuels.
- Passer « d'une culture du discours à une culture du dialogue »

La démocratie participative, pour améliorer l'efficacité des politiques

- Des politiques plus efficaces « quand les gens concernés ont donné leur point de vue ».
- Selon un agent, « la démocratie participative peut être un outil d'amélioration de la décision publique : les solutions qui en découlent sont en effet plus pertinentes et plus efficaces dans leur mise en œuvre. »
- « Éviter de commettre des erreurs », selon un élu

La démocratie participative, pour que chacun devienne acteur dans son environnement

- Il s'agit de « faire du citoyen un acteur, à un quelconque niveau de son environnement qu'il soit économique, culturel, écologique ou autre ». Chacun est invité à agir, pas seulement au sein des politiques du Conseil Général.

La démocratie participative, pour l'échange et la lisibilité des informations

- L'apport d'informations pour tous : selon un élu, il en résulte plus de lisibilité des politiques et des budgets... y compris pour les élus !
- Selon un citoyen, « on revendique une expertise d'usage des choses », ce qui justifie l'apport d'informations et d'avis. Selon un agent, « tout citoyen possède sa propre richesse et est expert dans un domaine ».

La démocratie participative, pour plus d'égalité entre les citoyens

- « Tous actifs pour chacun ses chances »
- « Faire vivre l'égalité dans l'expression citoyenne »

Quelles inquiétudes et dilemmes ressortent des prises de parole ?

Le rapport au temps : des temps différents

- Selon un élu, « le rythme de la démocratie participative n'est pas du tout le même que le rythme de la démocratie représentative ».
- Les gens veulent des résultats rapides, or il faut du temps pour engager des processus participatifs.
- Il faut aussi, en plus, considérer les temps du débat transversal entre les services
- Le temps des procédures budgétaires est incohérent avec les temps du débat démocratique
- « Parfois, on nous oppose cette démarche [participative, ndlr] à celle du service rendu qui, pour être efficace, devrait être plus rapide »

Créer des attentes infondées ? Des peurs exprimées par des élus et des agents

- « Avec la démocratie participative, on ouvre la boîte de Pandore. Les gens expriment des besoins, après, il faut pouvoir répondre à ces besoins »¹⁵. Ou encore, au début d'un cycle de formation, un agent s'interroge : « comment développer des processus participatifs avec un public en difficulté sans créer de trop grande déception (illusions déçues) ».
- [Dans les processus participatifs, ndlr], « on nous demande d'être précis dans les informations fournies, mais on ne peut pas toujours l'être ». Ceci concerne notamment le financement des projets et de ce que l'on peut imaginer dans la concertation

Quelle représentativité des participants et avis exprimés ?

- Des agents évoquent des « difficultés à réunir un panel représentatif »
- « Ca permet aux gens d'exprimer ou donner leurs avis sur un projet qui les concerne, je trouve que c'est bien, mais est ce qu'il y a un taux de participation satisfaisant ? »
- « Comment réussir à mobiliser la population, ce sont souvent les mêmes qui se déplacent. »
- « La démocratie participative ne donne-t-elle pas toujours la parole aux mêmes personnes, comment aller chercher les populations les plus éloignées de la vie citoyenne ».

Comment faire pour que la démocratie participative ne soit pas excluante ?

- « Comment faire pour avoir l'avis des populations les moins instruites en français qui sont souvent les plus pauvres, qui ont certainement des choses à dire ? Sinon, on aura toujours l'opinion de la même classe sociale », selon un responsable associatif.

¹⁵ On observe ici une assimilation implicite entre démocratie participative et expression de besoins

- « On se retrouve avec des personnes plutôt âgées ». « On est avec les réseaux habituels, une partie de la population mais pas toute la population », selon un élu.
- « Les jeunes sont absents, loin des centres de décision ». Un responsable associatif évoque un Plan de Déplacement Urbain qui prévoit des pistes cyclables pour les jeunes, sans les avoir consultés : elles ne passent pas devant le collège.
- « On dit toujours les habitants ont dit, les jeunes ont dit... Mais il faut aussi se poser la question de ce que diraient ceux qui n'ont rien dit »
- Selon un ancien enseignant, « qui apprend aux enfants, aux jeunes, à exprimer une opinion, à participer ? Ce n'est pas l'école... ». Dès lors, comment faire pour qu'ils participent ?

Hiérarchie des sujets : un cadre pour les rapports entre citoyens et élus... mais que fait-on des sujets mineurs, du quotidien de chacun ?

- « Quelqu'un parle, ce n'est pas du vent ». « Les crottes de chiens, les tuyaux qui fuient, ce ne sont pas des sujets méprisables ». Même si, en même temps, les élus se lassent d'être interpellés là-dessus.

La place des associations dans la démocratie participative : expert, représentant, militant ? Levier ou écran ?

- Environ 400000 personnes actives dans la vie associative en Val de Marne, entendues dans quelle posture ? Selon un responsable associatif, « l'association a une expertise mais sera entendue pour ses revendications, pas pour son expertise »
- Selon un habitant, « comment participer au débat sans être structuré en association ? »
- Un agent parle de « se coltiner les lobbies citoyens. »
- « De la même difficulté d'être militant associatif (il faut du temps) ou de participer activement à la vie d'une collectivité, n'y a-t-il pas un risque d'avoir seulement les catégories socioprofessionnelles les plus riches »

Les coûts

- « Cela ne peut pas se faire sans moyens »
- Selon des agents, « comment concilier la démocratie participative avec les moyens en diminution dont disposent les agents, alors que leur charge de travail augmente ».
- « *Quels moyens ? Les agents ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour la mettre en place, comme on le leur demande.* »

Institutionnaliser la démocratie participative ou non ?

- Certains soulignent le fait que la concertation doit se faire pour répondre à des préoccupations données, au cas par cas, mais qu'il ne faut pas institutionnaliser les choses.

Selon un consultant intervenant dans les débats, « et si ce n'était pas à l'institution, forcément, d'être à l'initiative de l'ouverture de la porte du débat ? Si la société civile pouvait inviter les acteurs publics, viendraient par exemple tant l'adjoint à l'urbanisme que l'adjoint à l'éducation, on dépasserait les clivages sectoriels ». Le fait que l'administration soit à l'origine de la concertation peut entraîner le fait de reproduire les clivages sectoriels qui existent en son sein.

Annexe n°7 : suivi par sondage de la progression d' une culture de la participation, parmi les citoyens du Val de Marne

Analyse des résultats :

Nous avons construit une fiche d'analyse comparative des résultats de deux sondages réalisés auprès d'un échantillon représentatif de la population du Val de Marne, en 2006 et 2008 (page suivante). On constate tout d'abord que la notoriété du terme « démocratie participative » a très largement progressé, ce qui est probablement dû en grande partie à la campagne pour les élections présidentielles, lors de laquelle ce terme a été largement repris. Les outils de la démocratie participative sont un peu mieux connus et les Val de Marnais y participent un peu plus, bien que ce ne soit pas le cas pour les comités d'usagers des services publics. En 2006, les dispositifs de participation citoyenne mis en œuvre par le Conseil Général du Val de Marne étaient connus en moyenne par un tiers des habitants. Pour ce qui est de la participation à ces dispositifs, en 2008, 6% des habitants déclaraient avoir participé à au moins un de ces dispositifs, avec diverses motivations : contribuer à l'intérêt collectif, pouvoir s'exprimer et dire ce que l'on pense, apprendre quelque chose, rencontrer des élus ou d'autres personnes. Que pensent les Val de Marnais de ces dispositifs de participation ? Les réponses montrent des appréciations tout à fait positives dans plus de 80% des cas : la démocratie participative n'est pas inutile, elle est nécessaire aux élus pour prendre en compte les besoins des usagers, elle permet de mieux impliquer les citoyens dans les décisions publiques, elle offre une occasion de rencontre entre citoyens et élus. Cependant, d'autres réponses montrent quelques craintes et scepticismes : la moitié des Val de Marnais la jugent complexe et chère (réponses à la question « pensez-vous qu'elle est complexe et coûte cher »). Par ailleurs, ils sont moins nombreux en 2008 qu'en 2006 à penser qu'il s'agit d'une source d'inspiration pour bâtir des politiques (34% en 2006, 29% en 2008) et plus nombreux à penser qu'il s'agit d'une opération de communication (34% en 2006, 41% en 2008). Pourquoi les Val de Marnais y participent... ou non ? La participation à ces dispositifs reste faible (6% en 2008 pour les dispositifs mis en place par le Conseil Général). La première raison invoquée est le manque de temps, mais d'autres facteurs évoqués peuvent être l'objet d'actions spécifiques du Conseil Général, en particulier le manque d'informations et le manque de compétences.

Déductions : un satisfecit et des signaux à prendre en compte

Finalement, le concept et les outils liés à la démocratie participative sont beaucoup plus connus en 2008 qu'en 2006 : l'action du Conseil Général dans ce domaine certainement joué un rôle dans cette évolution, en plus de facteurs liés au contexte national (élections présidentielles). La démocratie participative bénéficie de plus de reconnaissance, mais elle inspire aussi plus de méfiance : on craint qu'il ne s'agisse que d'une opération de communication et un moindre pourcentage de Val de Marnais pense qu'il s'agit d'une source d'inspiration pour bâtir des politiques. Des craintes existent aussi quant à la complexité et au coût de ces opérations. Il est donc important non seulement de « faire » de la démocratie participative mais aussi, avec des processus bien menés, de montrer que ces dispositifs sont utiles pour l'élaboration des politiques et que les bénéfices qu'ils apportent justifient leur existence. Pour stimuler la participation à ces dispositifs, qui reste faible, le Conseil Général pourra accentuer ses efforts de diffusion d'informations à ce sujet, notamment auprès des jeunes et de ceux qui s'intéressent à la vie publique. Il doit s'attacher à montrer que tous peuvent participer, indépendamment de leurs compétences.

Tableau n°1 : Quelle notoriété pour la « démocratie participative » et ses dispositifs ?

% de Val de Marnais qui...	2006	2008	Facteurs explicatifs
déclarent avoir entendu parler de « démocratie participative »	36	67	Campagne de Ségolène Royal
Connaissent / participant			
Les conseils ou comités de quartier	74 / 16	78 / 15	
Les réunions publiques de présentation d'un projet	67 / 16	74 / 20	
Le droit de pétition	63 / 27	90 / 50 *	Non interprétable*
Les référendums locaux	55 / 12	62 / 13	
Les sondages ou enquêtes sur les attentes ou les souhaits des habitants	54 / 21	70 / 35	Année électorale
Les comités d'usagers d'un service public	42 / 6	54 / 4	
Connaissent les dispositifs CG94...		Participant aux dispositifs CG94...	
Ma parole contre l'exclusion	38	6% des habitants ont participé pour être utiles à la collectivité (65%) Dire ce qu'ils pensent (45%) Rencontrer les élus (31%) Apprendre quelque chose (31%) Rencontrer d'autres personnes (11%)	
Conseil Général des collégiens	38		
Imagine le Val de Marne	34		
Conseils de crèches	28		
Elaboration participative du Projet Val de Marne 2020	17		
On connaît mieux et on participe plus si l'on est plus âgé, plus diplômé, plus aisé			
« le terme de démocratie participative ne prend pas encore tout son sens dans l'opinion, à la différence de la démarche qu'il désigne » (CSA, 2006)		« Un concept et des pratiques beaucoup plus connus qu'il y a deux ans » (IFOP, 2008)	

* Chiffres 2008 et 2006 peu comparables en raison de différences de formulation dans les enquêtes

Tableau n°2 : quelles appréciations sur la démocratie participative ?

C'est...	2006	2008	Plus de reconnaissance, plus de méfiance ?
Une opération de communication	34	41	
Une source d'inspiration pour bâtir des politiques	34	29	
Une nouvelle manière de gouverner	21	29	

En 2008, Oui, elle...	Est nécessaire aux élus pour prendre en compte les besoins des usagers	87
	Permet de mieux impliquer les citoyens dans les décisions publiques	85
	Offre une occasion, pour les citoyens, de rencontrer les élus	82
Non, elle...	Ne ralentit pas le processus de décision	61
	N'est pas inutile	81
Oui/Non, elle	Est complexe et coûte cher	49 / 48

Tableau n°3 : on participe peu (en 2008) par...

Manque de temps	56	
Manque d'informations	51	Touche davantage les jeunes, les cadres, ceux qui s'intéressent à la vie publique
Inadaptation des lieux et horaires	28	
Manque de compétence	25	Touche davantage les femmes, les personnes âgées, les CSP peu élevées

Annexe 8 - Grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Indicateurs		
1/ Identifier et qualifier les produits de la concertation	Identifier les effets sur l'organisation et la gestion des services du CG	i1/ Nombre de postes créés à la suite du processus		
		i2/ Type de poste(s) créé(s)		
		i3/ Nombre de fiches de poste modifiées à la suite du processus		
		i4/ Nombre de besoins de formations révélés par la concertation		
		i5/ Type de besoins de formation révélés par la démarche de concertation		
		<u>i6/ Nombre de nouvelles instances de coordination au sein des services ou directions</u>		
		i7/ Degré de viabilité de ces espaces		
		<u>i8/ Degré de rapprochement entre les services du CG</u>		
		i9/ Degré de changement dans la façon de travailler		
	Identifier les nouveaux enjeux et les nouveaux besoins		i10/ Enjeux nouveaux	
			i11/ Besoins nouveaux	
			i12/ Nombre de nouveaux enjeux et de nouveaux besoins	
	Identifier les effets des produits de la concertation sur le contenu de la politique et ou sur le dispositif concerné	Définition du sens des actions	i13/ Reformulation de la politique concernée par la concertation	
			i14/ Clarté des objectifs de la politique concernée par la concertation	
		Identifier les effets sur les prises de décisions		<u>i15/ Nombre de propositions de décisions formulées suite à la concertation</u>
				i16/ Nombre de décisions issues des propositions formulées suite à la concertation sont passées au bureau ou en délibération
				i17/ Délai entre la formulation de proposition de décision et leur validation
				i18/ Degré de satisfaction concernant les décisions prises suite à la concertation
				i19/ Degré de satisfaction concernant le délai des décisions suite à la concertation
				i20/ Taux de participation des décideurs (élus au CG) à la démarche
				i21/ Degré de modification des décisions en fonction des discussions
		Identifier les améliorations du service rendu au public		i22/ Types de nouveaux dispositifs au sein du CG pour l'amélioration du service public
				i23/ Nombre de nouveaux dispositifs au sein du CG pour l'amélioration du service public
				i24/ Nombre de bénéficiaires du service rendu
				i25/ Degré de correspondance du service rendu aux besoins exprimés lors de la concertation

	Identifier les dynamiques d'action induites par la concertation	i26/ <u>Nombre de dispositifs (actions, règles, programmes, ...) engendrés par la concertation et non prévues à l'origine mis en œuvre par le CG</u> i27/ <u>Nombre de dispositifs créés par la démarche hors du CG</u> i28/ <u>Degré d'alimentation des objectifs de la concertation par les actions sur le terrain</u> i29/ <u>Degré de légitimité à agir du CG dans ce domaine</u>	
2/ Evaluer l'appropriation du processus et de ses résultats	Evaluer la mobilisation	i30/ <u>Nombre moyen de participants par types de rencontres (réunions publiques, ateliers...)</u>	
		i31/ <u>Nombre d'acteurs ayant participé à au moins deux réunions (par type d'acteurs)</u>	
		i32/ <u>Variation du nombre de participants (par type d'acteurs)</u>	
		i33/ <u>Degré de correspondance entre le nombre de participants prévu et effectif</u>	
	Identifier la diffusion de l'information et des innovations	i34/ <u>Diversité des participants</u>	
		i35/ <u>Type et nombre de supports d'information/de communication créés par le processus</u>	
i36/ <u>Degré de satisfaction relatif aux supports d'information et de communication créés dans le cadre du processus (par type d'acteurs)</u>			
		i37/ <u>Nombre de citoyens ayant été informé du contenu de la concertation</u>	
3/ Evaluer la conduite de la concertation (points positifs, points négatifs)	Evaluer la clarté et la cohérence de la commande	i38/ <u>Degré de clarté de la commande politique</u> i39/ <u>Durée du processus</u>	
	Mesurer la cohérence du pilotage de la concertation	i40/ <u>Nombre de mois entre la durée du projet initialement prévue et sa durée effective</u> i41/ <u>Nombre de pilote pendant la durée du processus</u>	
	Identification des compétences acquises par les participants	i42/ <u>Degré d'acquisition de compétences</u> i43/ <u>Indice de transformation des compétences individuelles en compétences collectives pour le CG</u>	
	Evaluer les outils d'animation de la concertation	i44/ <u>Niveau de qualité des outils d'animation (4 sous-indicateurs)</u>	
		i45/ <u>Niveau de qualité des échanges (3 sous-indicateurs)</u>	
		i46/ <u>Degré d'innovation des formats d'échanges</u>	
		i47/ <u>Degré de capitalisation des innovations produites</u>	
	4/ Evaluer les couts et l'investissement dans la concertation		i48/ <u>Coût du processus initialement prévu</u> i49/ <u>Coût du prestataire</u> i50/ <u>Coût des postes affectés à la concertation</u> i51/ <u>Coût réel – cout prévu</u> i52/ <u>Temps d'investissement dans la démarche</u> i53/ <u>Temps d'investissement dans la démarche</u>

Annexe 9 - Grille de questions à poser au pilote de la concertation

Dans cette grille de questions, sont reprises les questions à poser à tous les participants.

Identifier les effets sur l'organisation et la gestion des services du CG

Code	Questions (et modalités de réponses)				
i-1	Des postes ont ils été créés à la suite du processus ? Combien ?				
i-2	Concernant ces postes, s'agit il de postes en CDI ? CDD ? Stage				
i-3	Des fiches de postes ont-elles été modifiées ? Combien ?				
i-4 et i-5	La concertation a-t-elle suscité chez vous des besoins de formation, et si oui, lesquelles ?				
i-6	De nouvelles instances de coordination ont elles vues le jour suite au processus ? Si oui, combien ?	Aucun	Très peu	Quelques uns	Nombreux
i-7	Ces espaces sont-ils utilisés ?	Pas de poursuite	Très peu	Quelques poursuites	Le CG les fait vivre
i-8	Le processus a t il permis des rapprochements entre les services du CG ?	Aucun	Très peu	Quelques uns	Nombreux
i-9	Concernant la façon de travailler au sein de votre service, diriez vous que la concertation a suscité ... dans la façon de travailler	Pas de changement	Très peu	Moyennement	Des changements importants

Identifier les nouveaux enjeux et les nouveaux besoins mis en évidence par la concertation

Code	Questions
i-10	De nouveaux enjeux sont ils apparus ? Si oui, lesquels ?
i-11	De nouveaux besoins sont ils apparus ? Si oui, lesquels ?

Identifier les effets des produits de la concertation sur le contenu de la politique et ou sur le dispositif concerné

Définition du sens des actions

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-13	Les objectifs de la politique concernée par la concertation ont-ils été reformulés ?	Oui		Non	
i-14	Si les objectifs de la politique concernée ont été reformulés, sont-ils clairs ?	Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait

Identifier les effets sur les prises de décisions

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-15	Combien de propositions de décisions ont été formulées ?				
i-16	Combien de décisions issues des propositions formulées suite à la concertation sont-elles passées au bureau ou en délibération ?				
i-17	Quel est le délai moyen entre la formulation de proposition de décision et leur validation ?				
i-18	Êtes-vous satisfait des décisions prises suites à la concertation ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
i-19	Êtes-vous satisfait du délai de prise de décision suite aux propositions issues de la concertation ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
i-21	Des décisions ont-elles été modifiées par le contenu des discussions ?	Aucune	Peu	Assez	Beaucoup

Identifier les améliorations du service rendu au public

Code indicateur	Question				
i-22 et i-23	Quels sont les nouveaux dispositifs au sein du CG pour l'amélioration du service public ?				
i-24	Quel est le nombre de bénéficiaires du service rendu ?				
i-25	Des décisions ont-elles été modifiées par le contenu des discussions ?	Aucune	Peu	Assez	Beaucoup

Identifier les dynamiques d'action induites par la concertation

Code indicateur	Question				
i-26 et i-27	quels sont les dispositifs (actions, règles, programmes, ...) engendrés par la concertation et non prévues à l'origine (avec ou sans le CG)				
i-28	Les actions mises en œuvre sur le terrain dans le cadre de la concertation ont elles permis d'alimenter les objectifs de la concertation ?	Pas du tout	Peu	Assez	De nombreuses
i-29	Le CG est-il désormais plus légitime pour mener des actions dans ce domaine ?	Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait

Evaluer le degré d'appropriation de la démarche

Identifier la diffusion de l'information

Code indicateur	Question				
i-35	Quels sont le type et le nombre de supports d'information et de communication créés par le processus ?				
i-36	Etes vous satisfaits des supports d'information et de communication créés par le processus (précisez lesquels en fonction de l'indicateur précédent)				
	Types de supports				
		Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait
		Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait
		Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait
	Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait	

Evaluer la clarté et la cohérence de la commande

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-38	Selon vous, la commande politique est	Pas clairement définis	peu	Assez	très clairement définie

Mesurer la cohérence du pilotage de la concertation

Code indicateur	Question	
i-39	Quelle a été la durée réelle du processus (en nombre de mois) ?	
i-41	Quel a été le nombre de pilotes pendant la durée du processus ?	

Identification des compétences acquises par les participants

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-42	Avez-vous acquis des savoirs-faire pour la conduite de démarches participatives, que vous pourrez réutiliser?	Nuls ou sans importance	peu	Quelques uns	De nombreuses
i-43	Les compétences acquises par des agents lors de la concertation sont-elles transmises à d'autres agents du CG ?	Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait

Evaluer les outils d'animation de la concertation

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-44	Quels sont les formats d'échanges utilisés ? réunions/ateliers restreints/ visites de terrain/ temps de convivialité				
	Etes-vous satisfait des formats d'échanges proposés ?				
	Type de formats d'échanges				
	Réunions publiques	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	Ateliers de travail	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	...	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	Dans les réunions, des techniques et des outils ont ils été utilisés pour faciliter l'accès à tous à la prise de parole	Aucun	Peu	Quelques uns	Nombreux et pertinents
	Les modes d'animation ont-ils été adaptés aux objectifs de la concertation	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
i-45	Les acteurs pouvaient-ils sortir de leur rôle de représentant pour s'exprimer plus librement ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	Sait-on des choses que l'on ne savait pas avant la démarche ?	Aucune	Peu	Quelques éléments	De nombreuses choses
	Quelle est l'importance de ce que l'on a appris lors des échanges ?	Sans importance	Peu importante	Assez importante	Très importante
i-46	Les formats d'échanges vous semblent ils innovants ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
i-47	Les innovations ont été capitalisées pour être compréhensibles, transmissibles à d'autres ?	Les innovations restent à l'état expérimental			Une capitalisation a été faite

Evaluer les couts et l'investissement de la concertation

Code indicateur	Question et modalités de réponses	
i48	Coût du processus initialement prévu	
I49	Coût du prestataire	
i50	Coût des postes affectés à la concertation	
i51	Coût réel – cout prévu	
i52	Quel a été votre investissement en nombre d'heures ou en jour dans le processus ?	

Annexe-10- Grille de questions à poser aux participants d'un processus de concertation

Identifier les effets sur l'organisation et la gestion des services du Conseil Général

Questions spécifiques pour les agents du Conseil Général (et donc au pilote également)

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)				
i-1	Des postes ont ils été créés à la suite du processus ? Combien ?				
i-2	Concernant ces postes, s'agit il de postes en CDI ? CDD ? Stage				
i-3	Des fiches de postes ont-elles été modifiées ? Combien ?				
i-4 et i-5	La concertation a-t-elle suscité chez vous des besoins de formation, et si oui, lesquelles ?				
i-6	De nouvelles instances de coordination ont elles vues le jour suite au processus ? Si oui, combien ?	Aucun	Très peu	Quelques uns	nombreux
i-7	Ces espaces sont-ils utilisés ?	Pas de poursuite	Très peu	Quelques poursuites	Le CG les fait vivre
i-8	Le processus a t il permis des rapprochements entre les services du CG ?	Aucun	Très peu	Quelques uns	nombreux
i-9	Concernant la façon de travailler au sein de votre service, diriez vous que la concertation a suscité ... dans la façon de travailler	Pas de changement	Très peu	Moyennement	Des changements importants

Identifier les nouveaux enjeux et les nouveaux besoins mis en évidence par la concertation

Code indicateur	Question
i-10	De nouveaux enjeux sont ils apparus ? Si oui, lesquels ?
i-11	De nouveaux besoins sont ils apparus ? Si oui, lesquels ?

Identifier les effets des produits de la concertation sur le contenu de la politique et ou sur le dispositif concerné

Définition du sens des actions

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-13	Les objectifs de la politique concernée par la concertation ont-ils été reformulés ?	Oui	Non		
i-14	Si les objectifs de la politique concernée ont été reformulés, sont-ils clairs ?	Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait

Identifier les effets sur les prises de décisions

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-18	Êtes-vous satisfait des décisions prises suites à la concertation ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
i-19	Êtes-vous satisfait du délai de prise de décision suite aux propositions issues de la concertation ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait

Identifier les améliorations du service rendu au public

Code indicateur	Question
i-22 et i-23	Quels sont les nouveaux dispositifs au sein du CG pour l'amélioration du service public ?

Identifier les dynamiques d'action induites par la concertation

Code indicateur	Question
i-26 et i-27	Quels sont les dispositifs (actions, règles, programmes, ...) engendrés par la concertation et non prévues à l'origine (avec ou sans le CG)
i-29	Le CG est-il désormais plus légitime pour mener des actions dans ce domaine ?

Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait
-------------	-----	-------	-------------

Evaluer le degré d'appropriation de la démarche

Identifier la diffusion de l'information

Code indicateur	Question et modalités de réponses																														
i-36	<p>Etes vous satisfaits des supports d'information et de communication créés par le processus ?</p> <p>(spécifier les types de supports en fonction des recherches documentaires (i 35) et question au pilote de la concertation si elle a lieu avant (i35))</p> <table border="1" style="margin-left: 40px; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>Type de supports</th> <th>Pas du tout</th> <th>peu</th> <th>Assez</th> <th>Tout à fait</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td>Pas du tout</td> <td>peu</td> <td>Assez</td> <td>Tout à fait</td> </tr> <tr> <td> </td> <td>Pas du tout</td> <td>peu</td> <td>Assez</td> <td>Tout à fait</td> </tr> <tr> <td> </td> <td>Pas du tout</td> <td>peu</td> <td>Assez</td> <td>Tout à fait</td> </tr> <tr> <td> </td> <td>Pas du tout</td> <td>peu</td> <td>Assez</td> <td>Tout à fait</td> </tr> <tr> <td> </td> <td>Pas du tout</td> <td>peu</td> <td>Assez</td> <td>Tout à fait</td> </tr> </tbody> </table>	Type de supports	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
Type de supports	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait																											
	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait																											
	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait																											
	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait																											
	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait																											
	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait																											

Evaluer la clarté et la cohérence de la commande

Question spécifique aux élus commanditaires

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-38	Question spécifique aux élus commanditaires : Selon vous, la commande politique est	Pas clairement définis	peu	Assez	très clairement définie

Identification des compétences acquises par les participants

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-42	Avez-vous acquis des savoirs-faire pour la conduite de démarches participatives, que vous pourrez réutiliser?	Nuls ou sans importance	peu	Quelques uns	De nombreuses
i-43	Les compétences acquises par des agents lors de la concertation sont-elles transmises à d'autres agents du CG ?	Pas du tout	Peu	Assez	Tout à fait

Evaluer les outils d'animation de la concertation

Code indicateur	Question et modalités de réponses				
i-44	Etes-vous satisfait des formats d'échanges proposés ? (spécifier les formats d'échanges par la réponse à la question au pilote de la concertation si elle a lieu avant (i44))				
	Type de formats d'échanges				
	Réunions publiques	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	Ateliers de travail	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	...	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
		Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
i-44	Dans les réunions, des techniques et des outils ont-ils été utilisés pour faciliter l'accès à tous à la prise de parole	Aucun	Peu	Quelques uns	Nombreux et pertinents
i-45	Les acteurs pouvaient-ils sortir de leur rôle de représentant pour s'exprimer plus librement ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait
	Sait-on des choses que l'on ne savait pas avant la démarche ?	Aucune	Peu	Quelques éléments	De nombreuses choses
	Quelle est l'importance de ce que l'on a appris lors des échanges ?	Sans importance	Peu importante	Assez importante	Très importante
i-46	Les formats d'échanges vous semblent-ils innovants ?	Pas du tout	peu	Assez	Tout à fait

Evaluer les couts et l'investissement dans la concertation

Code indicateur	Question et modalités de réponses	
i-52	Quel a été votre investissement en nombre d'heures ou en jour dans le processus ?	

Renseignements sur les participants

Code indicateur	Question	
i-34	Quel est votre âge ?	
	Précisez si :	Homme ou Femme
	Votre catégorie socioprofessionnelle ?	Agriculteurs exploitants/secteur primaire Artisans, commerçants, chefs d'entreprises Cadres, professions intermédiaires Employés Ouvriers Retraités A la recherche d'un emploi Sans activités professionnelle

Annexe 11 - Guide d'exploitation des synthèses et feuilles de présence

Exploitation des synthèses de la concertation

Identifier les effets sur l'organisation et la gestion des services du CG

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)	
i-1	Nombre de postes été créés à la suite du processus	
i-2	Concernant ces postes, s'agit il de postes en CDI ? CDD ? Stage ?...	
i-3	Combien de fiches de postes ont été modifiées ?	
i-6	Nombre de nouvelles instances de coordination ont elles vues le jour suite au processus	

Identifier les effets des produits de la concertation sur le contenu de la politique et ou sur le dispositif concerné

Identifier les effets sur les prises de décisions

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)	
i-17	Délai moyen entre la formulation de proposition de décisions et leur validation	

Evaluer le degré d'appropriation de la démarche

Identifier la diffusion de l'information

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)	
i-35	Type et nombre de supports d'information et de communication créés par le processus	
i-37	Nombre de citoyens ayant été informés du contenu de la concertation	

Mesurer la cohérence du pilotage de la concertation

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)	
i-39	Durée de la concertation	
i-40	Nombre de mois entre la durée du projet initialement prévue et sa durée effective	
i-41	Nombre de pilote pendant la durée du processus	

Evaluer les outils d'animation de la concertation

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)		
i-44	Formats d'échanges utilisés (réunions/ateliers restreints/ visites de terrain/ temps de convivialité)		
i-47	Les innovations ont été capitalisées pour être compréhensibles, transmissibles à d'autres	Les innovations restent à l'état expérimental	Une capitalisation a été faite

Evaluer les coûts et l'investissement de la concertation

Code indicateur	Question et modalités de réponses	
i48	Coût du processus initialement prévu	
i49	Coût du prestataire	
i50	Coût des postes affectés à la concertation	
i51	Coût réel – cout prévu	

Exploitation des feuilles de présence

Identifier les effets des produits de la concertation sur le contenu de la politique et ou sur le dispositif concerné

Identifier les effets sur les prises de décisions

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)
i-20	Taux de participation des décideurs (élus du CG) à la concertation : $\frac{\text{Nb de réunions auxquelles ils ont participé}}{\text{Nb de réunions auxquelles ils ont été conviés}} \times 100$

Evaluer le degré d'appropriation de la démarche

Evaluer la mobilisation

Code indicateur	Question (et modalités de réponses)	
i-30	Nombre moyen de participants par types de rencontres	Réunions publiques
		Ateliers restreints
	
i-31	Nombre d'acteurs ayant participé à au moins deux réunions	Agents du CG
		Habitants
		Autres acteurs publics que le CG
		Acteurs privés
i-32	Variation du nombre de participants (par type d'acteurs)	

Annexe 12 – Diaporamas de présentation

- Des résultats lors de la restitution du 7 janvier 2010

- De l’outil d’évaluation, dans le cadre d’une intervention de formation au Conseil Général sur le suivi-évaluation des démarches participatives

