

BAROMÈTRE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE NUMÉRIQUE



RÉTROSPECTIVE 2016-2019
RÉSUMÉ ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

SEPTEMBRE 2020



Le Baromètre de la démocratie locale numérique a été lancé en 2015, dans un contexte où le mouvement de l'*open data* et de l'*open government* prenait de l'ampleur. Depuis le début des années 2010, les collectivités locales ont mené de nombreuses expérimentations pour ouvrir les données publiques et mobiliser des outils numériques pour leurs démarches de participation citoyenne. L'enquête du Baromètre avait pour objectif de dresser le panorama de ces pratiques, repérer les innovations qu'elles représentaient, et les faire connaître. En 2016, 2017 et 2018, trois vagues d'enquêtes ont permis de recueillir les retours d'expérience de plus de 300 collectivités. En 2019, une enquête qualitative auprès de 15 collectivités a permis d'approfondir certains de ces retours et de produire des études de cas. Ce résumé fournit un bilan de ces quatre années d'enquête.



RÉSUMÉ ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

LES OUTILS NUMÉRIQUES DE PARTICIPATION CITOYENNE SE DIFFUSENT... MAIS RESTENT UTILISÉS DANS UNE LOGIQUE DE COMMUNICATION, AU MIEUX DE CONSULTATION

Les questions d'ouverture des données et de démocratie numérique concernent aujourd'hui un grand nombre de collectivités locales, de toutes tailles et de tous types. Les répondants au Baromètre qui ont renseigné des outils de participation numérique représentent tous types de collectivités locales : communes, intercommunalités, métropoles, départements, régions. Toutes les tailles de collectivités sont représentées, même si les plus grandes collectivités sont surreprésentées dans les dernières éditions.

Les concepts du gouvernement ouvert se sont diffusés au sein des collectivités locales. Au cours des dernières années, les termes associés à l'ouverture des données et du gouvernement se sont largement diffusés. Si le concept de « gouvernement ouvert » n'est pas toujours clair pour les répondants, celui de « civic tech » semble s'être diffusé plus rapidement, probablement du fait d'un plaidoyer intense des entreprises du secteur et de leur visibilité médiatique.

Les attentes envers les outils numériques de participation restent très fortes. Dès 2016, 80% des répondants estiment que les outils numériques permettent de renforcer la participation citoyenne.

Graphique 1. Part des répondants qui considèrent que les outils numériques de participation contribuent aux différents objectifs identifiés (réponses « oui, tout à fait »).



Le numérique est considéré comme utile, voire primordial, pour renforcer la transparence de l'action publique et valoriser le travail de la collectivité, dans une logique de communication (*voir graphique 1*). Il est beaucoup plus difficile pour les collectivités d'évaluer si ces outils permettent d'améliorer l'adhésion des citoyens aux décisions, l'efficacité de l'action publique ou la qualité des décisions à partir de l'expertise citoyenne. Enfin, l'apport de ces outils pour mobiliser de nouveaux publics ou contribuer à l'évaluation de l'action publique ne semble pas être clairement établi.

Les dispositifs numériques ont pris une place centrale dans la « boîte à outils » participative des collectivités locales : les plateformes numériques de consultation ou de débat sont les dispositifs les plus fréquents après les dispositifs ponctuels portant sur l'urbanisme et l'aménagement et les conseils de quartier. La majorité des collectivités a aujourd'hui réalisé au moins une expérimentation d'outils numériques de participation, ou envisage de le faire, à la fois dans le cadre de démarches réglementaires et de consultations volontaires. Ces outils sont très divers : portails d'open data, outils de sondage et enquête en ligne, outils de cartographie participative, applications de signalement, réseaux sociaux locaux, et bien entendu différentes plateformes de consultation et de concertation, de débat, de discussion, d'appels à projets, de budgets participatifs, etc. Les collectivités locales utilisent également les réseaux sociaux à des fins de participation (principalement Facebook et, dans une moindre mesure, Twitter).

Les dispositifs sont relativement récents et leur mise en place s'accélère. Les plateformes numériques sont assez récentes,

la plupart ont été initiées au milieu des années 2010, avec une accélération à partir de 2016/2017. La majorité de ces plateformes sont pérennes : elles servent à la fois à impliquer les citoyens, et de plus en plus à mobiliser les associations et collectifs locaux, mais aussi les entreprises et acteurs économiques.

Des objectifs de communication et d'écoute, beaucoup moins de co-production. Les outils numériques sont principalement mobilisés dans une logique de communication (informer, mettre à disposition des informations, donner à voir et rendre lisible l'action publique). La consultation des citoyens peut servir un objectif de « veille » sur ce que penseraient les citoyens (recueillir des avis, des opinions, faire émerger des idées, sonder l'opinion, faire voter), mais mène rarement à une réelle co-production ou à une délibération. Cela peut être dû au type d'outils utilisés, ou plus simplement au fait que ces dispositifs participatifs numériques ne sont pas considérés comme permettant une co-construction de l'action publique (du fait de limites liées au type et à la qualité des contributions, ou d'un manque de représentativité des contributeurs).

ORGANISATION DU TRAVAIL ET COÛTS : DU PORTAGE POLITIQUE À LA MISE EN ŒUVRE PAR DES ÉQUIPES POSITIONNÉES COMME « AMO » INTERNE, EN PASSANT PAR LES PRESTATAIRES DE CIVIC TECH

La mise en œuvre de démarches de démocratie numérique à l'échelle locale implique à la fois des agents et des élus. Si les répondants au baromètre sont principalement des agents et directeurs de service,



les élus sont impliqués dans les démarches de participation citoyenne numérique, qui ont une consistance politique. Ils sont le plus souvent à l'initiative des dispositifs, avec certains des directeurs de service. Les dispositifs sont ensuite mis en œuvre principalement par les équipes en charge de la communication et de la participation citoyenne, mais les cabinets d'élus sont souvent impliqués.

Les dispositifs de démocratie numérique sont principalement mis en œuvre par les équipes en charge de la communication et de la participation citoyenne (une collectivité sur deux possède un service dédié à la démocratie participative) (voir figure 1).

Cependant, d'autres services sont impliqués, en particulier ceux en charge de l'urbanisme et de l'aménagement, de la politique de la ville, de l'environnement, des transports, ou encore de l'innovation ou de la jeunesse, la culture. Cet engagement des services techniques est cohérent avec les domaines concernés par les consultations, mais varie en fonction de l'histoire locale, des services qui ont été le plus tôt concernés par la participation citoyenne. La faible implication des services informatiques peut s'expliquer par le choix d'outils en Saas (software as a service) qui sont développés et maintenus par des prestataires extérieurs.

Figure 1. Intitulés des services dédiés à la participation citoyenne en 2018



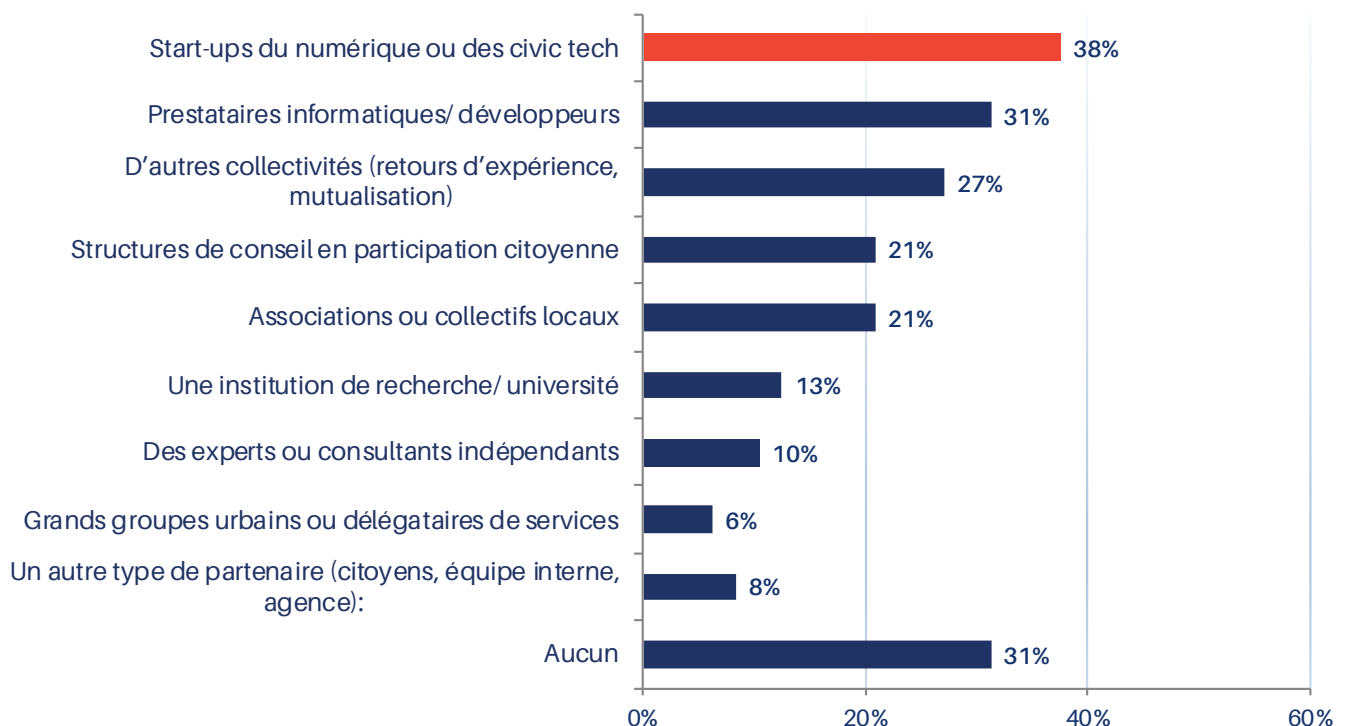
Les prestataires de civic tech ont pris une place centrale dans le développement et la mise en œuvre des démarches de participation citoyenne numérique à l'échelle locale. Moins d'un tiers des collectivités met en place un dispositif numérique sans accompagnement, et cet accompagnement est plus souvent réalisé par une *civic tech* que par un prestataire informatique ou un cabinet de conseil (voir graphique 2).

On observe une forme de répartition des tâches : les prestataires sont chargés du développement et de la maintenance technique des outils, tandis que l'animation et la modération des échanges sont réalisés en interne. Cependant, les prestataires de la *civic tech* ont aussi un rôle de conseil pour la conception et l'accompagnement des démarches, en ayant parfois des échanges réguliers avec les équipes en charge de la participation. A travers les groupes d'échange

qu'ils animent entre leurs clients, les professionnels des *civic tech* jouent aussi un rôle dans la diffusion de manières de faire considérées comme des « bonnes pratiques ». Ces espaces d'échange d'expérience sont valorisés par les professionnels des collectivités.

Les collectivités locales maîtrisent de mieux en mieux leurs besoins et le développement du cahier des charges. De plus en plus, les collectivités réalisent un vrai travail d'analyse pour développer leur cahier des charges, avec un *benchmark* de ce qui existe dans d'autres collectivités, mais aussi un développement collaboratif du cahier des charges ou d'une première version de l'outil (à travers des hackathons ou ateliers de co-développement impliquant les services mais aussi parfois les citoyens). Par ailleurs, les collectivités peuvent expérimenter des outils pendant un temps limi-

Graphique 2. Part des répondants déclarant, en 2018, que leur collectivité a collaboré avec chaque type de partenaire ou prestataire pour la mise en place d'un dispositif numérique de participation.





té, puis en changer. Avant de lancer une plateforme pérenne, elles ont souvent déjà utilisé plusieurs outils numériques, ces tests leur permettant de mieux qualifier leurs besoins. Les outils en *open source* sont valorisés pour la transparence qu'ils permettent mais aussi pour la dimension collaborative de leur développement, la création d'un « commun ». Au-delà des références commerciales des prestataires, leurs « valeurs » sont également un critère lorsque les collectivités sont amenées à faire un choix.

S'il est difficile d'estimer le coût des dispositifs numériques, il semble qu'il soit relativement peu important par rapport au budget attribué à la participation citoyenne. Pour les collectivités qui développent les outils en interne, le coût est rarement supérieur à 5000 euros (estimés sans prendre en compte les coûts en ressources humaines). Lorsqu'une collectivité fait appel à un prestataire, les coûts varient de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers d'euros. Les coûts augmentent avec la taille des collectivités, mais restent limités à 20 ou 30% du budget dédié à la participation. Il semble que les collectivités qui investissent la part la plus importante de leur budget dans des dispositifs numériques soient les métropoles, départements et régions (ce qui est cohérent avec une démarche de grande échelle).

Les coûts sont concentrés sur les services d'accompagnement des collectivités et de mobilisation des publics. Les outils « clé en main » peuvent permettre de mener une démarche de consultation avec un coût limité. Cependant, des coûts supplémentaires apparaissent pour l'adaptation des fonctionnalités, la personnalisation de l'outil, l'accompagnement à la conception

ou à la mise en œuvre de la démarche de participation, la formation en interne et en externe, la mobilisation et la communication autour de la démarche. La prestation de développement/ déploiement et maintenance de l'outil est relativement peu chère. Par contre, l'accompagnement, qui fait l'objet d'un marché/ contrat séparé (et pas toujours géré par le service en charge de la plateforme), est plus rarement estimé. Les coûts les plus importants semblent être ceux de la communication, de l'événementiel, et de l'animation des rencontres en présence. Plusieurs collectivités ont un contrat-cadre qui leur permet de mobiliser des prestataires de manière ponctuelle sur ces activités.

Mettre en œuvre un dispositif numérique demande en général qu'un agent y soit dédié (au moins à temps partiel). Le nombre d'ETP dédiés à la participation varie selon la taille de la collectivité, mais aussi selon la stratégie globale de la collectivité. La mise en œuvre d'un outil numérique semble demander, y compris pour des plateformes relativement simples, qu'une personne se dédie à cette activité (parfois à temps partiel), au moins pendant le temps de la consultation. Alors que la moitié des collectivités ont moins d'un ETP dédié à la participation, ce besoin d'accompagnement humain peut constituer un frein à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, et expliquer le recours à des prestataires proposant des outils « clé en main ».

Les équipes en charge de la participation jouent le rôle d'« AMO internes ». Qu'elles soient regroupées dans un service en charge de la participation citoyenne ou intégrées à d'autres directions, ces équipes fonctionnent comme des ressources pour le reste des agents. Elles ont le plus souvent



des missions de conseil et d'accompagnement en interne des démarches participatives (conception, analyse d'opportunité, choix des outils), de formation, d'animation de réseaux-métier en interne, et enfin sont régulièrement impliquées dans la mise en œuvre des dispositifs. Dans le cas du numérique, les tâches principales sont celles liées à la production éditoriale des contenus en ligne et à l'animation des échanges (la modération est très peu réalisée). Les agents chargés de la participation citoyenne mobilisent des compétences diverses, de communication, de mobilisation et d'ingénierie participative (compétences d'animation d'atelier selon différentes méthodologies, prise de parole en public, rédaction), et travaillent de plus en plus avec les différentes équipes de la collectivité, ce qui demande que leur travail et leur utilité soit reconnue, et que les autres agents impliqués soient progressivement formés.

LES OUTILS NUMÉRIQUES DE PARTICIPATION SONT LE PLUS SOUVENT ARTICULÉS AVEC LES DISPOSITIFS EN PRÉSENCE. LES COLLECTIVITÉS MAÎTRISENT BIEN LES OPÉRATIONS DE COMMUNICATION ET D'ENGAGEMENT, MAIS L'ÉTAPE DE SYNTHÈSE RESTE UN DÉFI

L'usage de plateformes numériques de participation s'inscrit dans la continuité de dispositifs existants. Les représentants des collectivités soulignent que (1) il est important de développer une culture de la participation au sein des équipes avant de se lancer dans le numérique, et (2) le lancement d'une plateforme pérenne se fait souvent à la suite de diverses expérimentations d'outils numériques. Si l'exis-

tence d'une plateforme peut amener certaines équipes à « se lancer » dans des démarches de consultation, il s'agit souvent de l'aboutissement d'une stratégie plus large qui a demandé de former les agents au numérique.

Le lancement d'un dispositif numérique de participation citoyenne s'accompagne d'une stratégie de communication de plus en plus ciblée. Les équipes des collectivités mobilisent tous les outils et supports de communication à leur disposition, à la fois par des canaux traditionnels (boitage, marchés, affichage municipal, presse) et par les canaux numériques (site web, lettres d'information, réseaux sociaux, y compris avec acquisition et publicité). Adapter la communication aux canaux numériques a supposé un travail éditorial sur les contenus, et les agents sont particulièrement intéressés par les formats vidéo, 3D, dataviz ou maquettes.

Cette acculturation aux formats et aux stratégies numériques a pu amener à penser les publics de la participation comme des « communautés » qu'il s'agit de mobiliser et d'animer avec des messages ciblés. Au-delà des fonctionnalités internes aux outils (suivre une thématique, une consultation), les bases de données sur les participants (qui doivent le plus souvent s'inscrire) peuvent servir à des fins de communication, mais leur gestion est encore très inégale (incertitude des répondants sur la propriété et l'utilisation faite des données).

Les agents des collectivités locales ont très tôt démontré une attention à l'inclusion et à l'hybridation des dispositifs en présence et numériques. La très grande majorité des dispositifs numériques sont accompagnés de temps en présence, principalement pour marquer le calendrier de la démarche de participation (lancement,



ateliers de co-construction, clôture), mais aussi avec des stratégies d'articulation permettant de construire une complémentarité entre temps en présence et plateforme en ligne. Il peut s'agir de retransmettre le travail en présence via les canaux numériques, de soumettre à la discussion en atelier des propositions exprimées en ligne, d'organiser des ateliers en ligne et des groupes de discussion pour continuer un travail débuté en présence, etc.

Les représentants des collectivités locales ont très fortement investi les enjeux d'inclusion numérique pour les démarches de participation, même si les moyens ne sont pas toujours importants.

Les chargés de projets participatifs des collectivités réalisent un travail de mobilisation de relais (associations locales, agents de terrain) pour toucher des populations éloignées du numérique et de la participation, et s'impliquent souvent directement dans l'accompagnement à l'usage des outils (permanences pour accompagner individuellement les citoyens à l'usage de l'outil, via une tablette par exemple, organisées dans différents lieux et équipements publics du territoire).

La modération des échanges est très rarement nécessaire, contrairement aux peurs qui avaient pu être exprimées. Au contraire, les répondants mettent en valeur la capacité « d'auto-gestion » des espaces de discussion numériques et le rôle des contributeurs qui modèrent eux-mêmes leurs échanges. Lorsqu'une modération est réalisée, elle l'est souvent sur le ton de l'humour (les *community manager* en interne se sont progressivement formés aux usages en termes de modération des réseaux sociaux).

La synthèse des contributions reste un enjeu : si elle est de plus en plus souvent utilisée pour la prise de décision, elle est rarement réalisée et publiée de manière entièrement transparente. Les contributions sont rarement accessibles après la clôture des échanges ou publiées en *open data*. Les synthèses font rarement l'objet d'une restitution et encore moins d'une co-construction avec les contributeurs. Les synthèses sont le plus souvent réalisées en interne, avec les moyens du bord (lecture des contributions exportées sous forme de tableurs, catégorisation manuelle, analyse des articulations). Cette méthode pouvant être chronophage et peu objective, les agents sont intéressés par les outils d'analyse automatisée, en particulier les logiciels d'analyse sémantique, ainsi que par les fonctionnalités permettant aux citoyens de qualifier et hiérarchiser les contributions durant la consultation.

DES ÉVALUATIONS PEU FORMELLES ET UNE DIFFICULTÉ À QUALIFIER LES APPORTS DES DISPOSITIFS NUMÉRIQUES

Les dispositifs numériques de participation ne rencontrent pas une évaluation extrêmement positive (moyenne 12/20). Pour les répondants, les outils permettent de mettre à disposition des informations et valoriser le travail de la collectivité, et dans une certaine mesure d'augmenter le nombre de citoyens qui participent et de recueillir avis ou préférences pour améliorer l'action publique. A ce jour, il reste cependant une relative insatisfaction et une difficulté à évaluer si les objectifs ont été atteints.



Les critères utilisés pour l'évaluation mesurent plutôt la visibilité du dispositif (nombre de visites, de clics) que la contribution ou l'impact de la consultation. Il est difficile d'identifier les critères et les indicateurs qui permettent de qualifier une participation satisfaisante, d'autant plus que les objectifs de départ sont à la fois ambitieux et peu clairement qualifiés. Si les agents disposent parfois de métriques pour mesurer l'engagement (nombre d'utilisateurs inscrits, nombre de contributions), ils ne savent pas évaluer si ces taux sont élevés ou non. Si les outils numériques semblent permettre d'atteindre de nouveaux publics, les taux de mobilisation ne satisfont pas les répondants.

Les évaluations en interne ont cependant permis de qualifier les apports de ces démarches pour la conduite des projets participatifs. L'utilisation d'outils numériques suppose une réflexion *a priori* sur les manières de concevoir, cadrer, communiquer, assurer un suivi et restituer les résultats de la consultation. L'usage de plateformes numériques a également encouragé une plus forte transparence de la démarche participative, et parfois facilité l'engagement de différentes équipes au sein de la collectivité et la collaboration entre elles.

LES BESOINS POUR RENFORCER CES DÉMARCHES : UNE RECONNAISSANCE ET UNE STRATÉGIE GLOBALE MOBILISANT LE NUMÉRIQUE, DES LIEUX D'ÉCHANGE DE PRATIQUES ET UNE ÉVALUATION PLUS PRÉCISE

Les professionnels en charge des outils de participation citoyenne dans les collectivités possèdent une expertise tech-

nique sur les outils et la mobilisation, et continuent de développer de nouvelles compétences pour adapter leurs pratiques au numérique. Cependant, ils manquent parfois de reconnaissance politique et de soutien de leur travail alors qu'ils doivent impliquer différentes équipes et agents dans l'interaction avec les citoyens. Ils sont assez peu nombreux dans les collectivités et, il semblerait, relativement isolés.

Pour renforcer les démarches de démocratie numérique à l'échelle locale, une sensibilisation des élus et des agents aux dispositifs numériques de participation et à leur intérêt est nécessaire. En effet, les répondants soulignent le besoin d'une stratégie globale au sein de la collectivité pour inclure le numérique de manière transversale. L'existence de cette stratégie démontre et assure un portage politique des démarches. Par ailleurs, les équipes en charge des dispositifs soulignent le besoin de former et convaincre les élus de l'importance de ces démarches. Étonnamment, l'attribution d'un budget plus important ne semble pas être une priorité, ni l'évaluation des impacts des dispositifs, qui pourrait pourtant justifier l'investissement dans ces démarches.

Avec la presse et les publications spécialisées, les réseaux d'échange entre collectivités sont l'une des principales sources d'information des collectivités. C'est au sein de réseaux d'échanges professionnels que les agents publics peuvent partager leurs questionnements et les bonnes pratiques. Ces réseaux peuvent être une émanation des associations de collectivités (ADCF, AMF, Interconnectés), des réseaux spécialisés (Décider ensemble, ICPC), ou encore des groupes d'échange entre utilisateurs mis en place par des prestataires de *civic tech*. Ces réseaux doivent continuer à



renforcer leur rôle de formation et contribuer à la médiatisation des expérimentations de démocratie numérique. L'exposition médiatique permet en effet de faire reconnaître l'importance de ces démarches et de rendre visibles leurs enjeux, comme par exemple au cours du Grand débat national.

Les collectivités doivent être plus transparentes sur les coûts et les moyens nécessaires pour la mise en place d'outils numériques de participation. Cela permettrait un apprentissage collectif et un réel pouvoir de négociation face aux acteurs privés. Il paraît particulièrement important d'échanger sur les aspects pratiques de la mise en œuvre de ces démarches : comment articuler numérique et présence ; comment développer un cahier des charges ; comment gérer les données des utilisateurs ; comment animer les échanges ; comment réaliser la synthèse ; comment restituer les résultats ?

Afin de soutenir l'échange de pratiques et la sensibilisation des agents et des élus, il manque une évaluation des effets et des apports de ces dispositifs. Nous estimons que l'évaluation est cruciale pour établir les besoins en ressources financières et humaines, justifier l'utilité des démarches à partir de leurs impacts (y compris en termes de représentativité des publics), convaincre de leur intérêt et mobiliser les citoyens. Différents types d'évaluation peuvent être envisagés¹. En particulier, des enquêtes auprès des citoyens seraient bienvenues pour évaluer dans quelle mesure leur activité de participation leur offre des opportunités d'apprentissage, de mise en capacité d'agir sur l'action publique (*empowerment*) ou d'impact direct sur les décisions.

L'inclusion reste un défi. Si les agents des collectivités connaissent relativement bien les problématiques d'inclusion numérique, ils ont du mal à les évaluer quand il s'agit d'outils de participation. La moitié d'entre eux estime encore que les outils numériques de participation ne demandent pas de compétences particulières pour être utilisés (à la fois des compétences numériques et des compétences d'expression de soi). Si des efforts sont réalisés en termes de design et de diversification des formats de contribution, l'impact attendu et l'objet de la consultation restent les déterminants les plus importants de la participation. Il s'agit donc de réfléchir plus précisément, en fonction du contexte local, aux enjeux qui concernent les citoyens et sur lesquels ils peuvent avoir un impact en participant, et aux différents publics qui doivent participer pour aboutir à une consultation représentative.

¹ Sur la question de l'évaluation, des recommandations ont été formulées dans notre étude sur l'évaluation des démarches participatives (*Décider ensemble*, 2019). URL : <https://www.deciderensemble.com/articles/51168-etude-evaluer-les-demarches-de-participation-citoyenne>



A PROPOS DE L'OBSERVATOIRE DES CIVIC TECH & DE LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE

Lancé en septembre 2018, l'Observatoire a pour objectifs de cartographier le milieu de la civic tech, d'en décrypter les enjeux techniques, politiques et économiques et de soutenir les professionnels déployant des technologies numériques de participation.

Par un travail de recherche associé à des activités d'échange entre acteurs, l'observatoire identifie les conditions de succès de ces innovations et évalue leurs effets réels. L'analyse de l'ingénierie déployée pour la participation numérique (outils, méthodes, compétences) permet de soutenir la professionnalisation et le passage à l'échelle de ces expérimentations.

Nous souhaitons remercier les partenaires de l'Observatoire pour leur soutien :



A PROPOS DE DÉCIDER ENSEMBLE

Think-tank fondé en 2005, Décider ensemble réunit les acteurs de la société française pour diffuser une culture de la décision partagée. L'association s'appuie sur un bureau composé de représentants d'entreprises, d'ONG, de collectivités locales et de parlementaires, ainsi que sur un conseil scientifique. Ses activités s'organisent autour de quatre pôles de travail :

1. Think-tank (notes d'enjeux, études, colloques, plaidoyer...)
2. Diffusion (Rencontres nationales de la participation, Trophées de la participation et de la concertation)
3. Ingénierie (ressources opérationnelles, formations, fiches, matinées de questionnement)
4. Réseau (petits-déjeuners, rencontres, voyages d'étude...)

Retrouvez toutes nos activités sur : www.deciderensemble.com



Cette publication est sous licence Creative Commons - BY- SA. Vous pouvez reproduire, diffuser et modifier cette publication à condition de citer la source et de publier toute adaptation sous les mêmes conditions que cette publication.