

Le rôle des services déconcentrés dans la participation citoyenne

Rapport final

— Évaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » de la DITP

Juin 2023

RAPPORT RÉALISÉ PAR L'AGENCE PHARE

AUTEURS :

FRANÇOIS CATHELINÉAU, DIRECTEUR DES ETUDES
PAULIN BARCAT, CHARGÉ D'ETUDES



**MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction interministérielle
de la transformation publique

— agencephare.com

Avant-propos

Statut

Commanditée par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) fin 2020, l'évaluation de l'appel à projets *Participation citoyenne sur les territoires* a été entièrement conçue et rédigée par les équipes de l'Agence Phare, en totale indépendance.

Elle n'engage que ses auteurs.

Remerciements

Nous tenons d'abord à remercier l'ensemble des lauréats de l'appel à projets pour la richesse des échanges autour de la commande et des résultats de cette étude, ainsi que la facilitation de l'accès à certains enquêtés.

Nous tenons également à remercier l'ensemble des citoyens et professionnels qui se sont prêtés de bonne grâce à l'exercice de l'entretien.

A propos de l'Agence Phare

Agence Phare

L'Agence Phare est une agence d'étude, d'évaluation, de recherche et de conseil fondée en 2014. Depuis sa création, elle réalise une grande diversité de travaux pour des Ministères, des agences nationales, des fondations et des associations.

Notre objectif global est de contribuer à des politiques publiques plus efficaces, car fondées sur une connaissance fine des besoins et des attentes des acteurs de terrain et des citoyens, particulièrement les moins audibles dans l'espace public.

Plus d'informations sur <https://agencephare.com/>

Contact

François Cathelineau, co-fondateur et Directeur des études
francois@agencephare.com

SOMMAIRE

SYNTHESE DE L'EVALUATION	6
PARTIE 1. INTRODUCTION	10
1. CONTEXTE : ATTENTES, EFFETS ET LIMITES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE	11
1.1. L'essor contrasté de la participation citoyenne	12
1.1.1. La participation : une demande sociale forte	12
1.1.2. Une institutionnalisation inaboutie	13
1.1.3. La participation citoyenne pour enrichir l'action publique ?	14
1.2. L'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » : explorer les possibles	17
1.2.1. Genèse et objectifs de l'appel à projets	17
1.2.2. Les six projets lauréats et leurs porteurs	19
2. L'EVALUATION DE L'APPEL A PROJETS : OBJECTIFS ET PROTOCOLE	23
2.1. Organisation et objectifs de l'évaluation	24
2.1.1. Accompagnement des porteurs de projets lauréats à l'évaluation	24
2.1.2. Evaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires »	24
2.2. Méthodologie employée	26
2.2.1. Analyse documentaire et bibliographique	26
2.2.2. Enquête qualitative	26
2.2.3. Enquête quantitative	28
2.2.4. Calendrier et livrables	28
PARTIE 2. RESULTATS	29
3. LES PROJETS LAUREATS : ENTRE ACTIONS PRAGMATIQUES ET TROPISME EXPERT	30
3.1. Des actions de participation concrètes mais très hétérogènes	31
3.1.1. Des modes d'action variés, pour un public peu diversifié	31
3.1.2. Des niveaux de mise en œuvre et des modes d'organisation variés	35
3.2. Des démarches fondées sur la mobilisation d'acteurs institutionnels et experts	36
3.2.1. Un dialogue privilégié avec les acteurs institutionnels	36
3.2.2. Une mise en œuvre de la participation déléguée à des acteurs spécialisés	40
3.3. Analyse des innovations portées par les projets lauréats	43
3.3.1. Les modalités de mobilisation de la participation citoyenne	43
3.3.2. Une typologie des démarches de participation expérimentées	45

4. UNE DIFFUSION PROGRESSIVE MAIS ECLATEE DE LA PARTICIPATION	51
4.1. Une <i>fonction ressource de la participation</i> en construction	52
4.1.1. Une activité de coordination qui produit des effets de réseau	52
4.1.2. Vers une « offre de services » pour outiller la participation	55
4.1.3. Pour les agents, une montée en compétences « sur le tas »	60
4.2. Des effets réduits sur la prise en compte des citoyens dans l'action publique	64
4.2.1. Une difficulté persistante à associer les citoyens	64
4.2.2. Pour les « participants » : un <i>empowerment citoyen</i> balbutiant mais limité	69
4.3. La mise en place d'actions de participation citoyenne : freins et leviers	72
4.3.1. Les freins à la mise en place d'actions de participation	72
4.3.2. Les conditions favorisant des démarches efficaces	74
PARTIE 3. ENSEIGNEMENTS DE L'EVALUATION	76
5. CONCLUSION ET PRECONISATIONS	77
5.1. Conclusion : atouts et limites de la démarche d'appel à projets	78
5.1.1. L'AAP « Participation citoyenne » : des effets d'innovation et d'amplification	78
5.1.2. La répliquabilité des démarches en question	80
5.2. Préconisations	86
5.2.1. Axe 1 : Clarifier les rôles et définir les périmètres	86
5.2.2. Axe 2 : Mobiliser les acteurs locaux de l'innovation sociale et citoyenne	89
5.2.3. Axe 3 : Repenser les modalités de soutien à la participation	92
PARTIE 4. ANNEXES	93
6. TABLE DES MATIERES DETAILLEE	94
6.1. Table des matières détaillée	95
7. DETAIL DES METHODES ET OUTILS D'ENQUETE MOBILISES	98
7.1. Guide d'entretien mobilisé pour l'enquête qualitative	99
7.1.1. Guide d'entretien « Porteurs de projet lauréats »	99
7.1.2. Guide d'entretien « Partenaires »	102
7.2. Détail des accompagnements réalisés et des enquêtes menées	105
7.2.1. SGAR Pays de la Loire	105
7.2.2. Préfecture de Guyane	105
7.2.3. DDCSPP Ariège	106
7.2.4. DRJSCS Hauts-de-France	107
7.2.5. DREAL PACA	108
7.2.6. DRIEAT Île-de-France	109
7.3. Bibliographie	111

Synthèse de l'évaluation

SYNTHÈSE

Le rôle des services déconcentrés de l'Etat dans la participation citoyenne.

Résultats de l'évaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » de la DITP

Objectifs de l'étude et méthode employée

L'Agence Phare a été missionnée par la DITP en 2020 pour proposer une démarche d'évaluation innovante de l'appel à projets « Participation citoyenne dans les territoires ».

Encadré méthodologique

La méthode employée repose sur l'articulation d'une analyse documentaire avec une enquête de terrain sociologique.

L'analyse documentaire repose sur la mobilisation de sources scientifiques et primaires.

Sur le plan qualitatif, 38 entretiens ont été réalisés, représentant 41 personnes différentes (lauréats de l'appel à projets et « sous-lauréats », partenaires des projets, citoyens impliqués). 9 observations non-participantes d'événements (en présentiel ou en distanciel) ont également été réalisées.

Sur le plan quantitatif, un tableau de bord a été diffusé auprès des lauréats afin qu'ils collectent des données relatives aux publics et partenaires de leurs projets. 5 des 6 lauréats l'ont renseigné.

Cette évaluation poursuivait **trois objectifs** :

- Identifier l'impact des projets lauréats (qualité des réponses publiques apportées, niveau de mobilisation des citoyens, prise en compte des points de vue des citoyens dans les choix de transformation, qualité de la relation entre citoyens et administration).
- Analyser les leviers d'innovation des lauréats (pertinence des projets, modes de formation et d'accompagnement, portage institutionnel).
- Clarifier les enjeux et les ressources de l'essaimage des projets (bonnes pratiques, transférabilité).

Le rapport d'évaluation final propose **deux types de résultats principaux** :

- Le premier porte sur les types de projets de participation proposés, leurs intentions, leur conception et les innovations qu'ils portent.
- Le deuxième porte sur les résultats des projets lauréats en matière de diffusion de la participation citoyenne.

En conclusion, le rapport identifie **les atouts et limites de la démarche d'appel à projets** menée et propose trois axes de préconisations.

Les projets lauréats : entre actions pragmatiques et tropisme expert

L'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » a permis de sélectionner un échantillon de démarches participatives très variées. L'évaluation permet tout d'abord de **porter un regard global sur la nature et la mise en œuvre des actions de participation** proposées par les porteurs de projet lauréats.

Sans surprise au vu de la diversité importante des types de porteurs, des thématiques qu'ils portent et de leur territoire d'implantation, ces actions sont **de nature très hétérogène, mais ne permettent que peu de diversifier les publics habituels de la participation.**

Les projets se distinguent par ailleurs par des niveaux d'avancement variés, entre projets *en lancement* et projets *en approfondissement*, ainsi que par des modes d'organisation différenciés.

L'évaluation montre ensuite que **les projets lauréats s'inscrivent dans une perspective de dialogue avec des partenaires experts, plus qu'avec des citoyens en direct** : ils privilégient le dialogue avec des acteurs institutionnels de leur réseau et délèguent largement la conception ainsi que la mise en œuvre de la participation à des professionnels du champ.

L'analyse des innovations portées par les lauréats donne enfin à voir **des modalités variées de mobilisation de la participation citoyenne.** L'évaluation permet de construire **une typologie des principales approches de la mobilisation citoyenne** proposées par les lauréats.

Une diffusion progressive mais éclatée de la participation citoyenne

L'évaluation met en lumière un résultat majeur de l'appel à projets : **l'identification des contours d'une fonction ressource de la participation citoyenne, prise, à différents degrés, par les porteurs de projet lauréats.**

Celle-ci articule trois logiques : l'endossement d'une activité de coordination efficace par les services déconcentrés de l'Etat d'une part, l'élaboration d'une offre de services pour outiller les acteurs territoriaux et favoriser les phénomènes d'apprentissage, d'autre part ; la montée en compétences des agents publics autour d'un parcours par étapes d'appropriation de la participation citoyenne, enfin.

Il reste cependant difficile **d'identifier des effets importants des projets de participation menés sur la meilleure prise en compte des citoyens dans la fabrique des politiques publiques**, en raison de la difficulté largement rencontrée par les porteurs de projet à les associer à la définition et la mise en œuvre de leurs actions.

Pour autant, parmi le petit nombre de citoyens associés aux projets, **les plus impliqués ont connu une expérience plutôt positive de la participation citoyenne.** Ceux-ci peuvent mieux identifier et mieux comprendre l'action de l'Etat, voire des pouvoirs publics et plus marginalement, se sentir davantage capables d'interpeller les pouvoirs publics sur des sujets qui les préoccupent.

Une **limite importante à ce processus d'empowerment citoyen en construction relève de l'absence d'association des individus aux décisions importantes**, qui conduit à les cantonner à une capacité d'amélioration « processuelle » des dispositifs de participation.

Au-delà de l'identification des effets produits par l'appel à projets et les actions menées, **une approche plus transversale des projets conduit à en tirer des enseignements sur deux aspects** : les freins qui limitent la mise en place d'actions de participation, ainsi que les conditions favorisant des démarches efficaces.

Conclusion et préconisations

Le travail évaluatif mené avait pour objectif de qualifier les démarches de participation expérimentées par les services déconcentrés de l'Etat, d'en analyser les forces et les faiblesses, et d'en identifier les effets.

A un niveau plus « macro », l'analyse transversale réalisée à partir des six cas d'études que représentent les projets lauréats permet de **monter en généralité sur la plus-value et les limites de la démarche d'appels à projets**.

L'évaluation montre ainsi que l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » a produit **des effets utiles aux porteurs**

lauréats à deux niveaux (amorçage et innovation pour les plus novices, consolidation et amplification pour les plus aguerris).

Pour autant, **la répliquabilité des démarches expérimentées** reste conditionnée à la résolution de difficultés non négligeables en termes d'approches de la participation, de positionnement et de ressources allouées.

L'ensemble du travail d'évaluation réalisé autour de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » permet **d'identifier trois axes de progression pour favoriser la diffusion de démarches de participation citoyenne soutenues par les pouvoirs publics**.

Clarifier des rôles des différents acteurs en matière de participation citoyenne, mobiliser les acteurs locaux de l'innovation sociale et citoyenne (laboratoires d'innovation publique, tiers-lieux, etc.) dans le cadre de démarches de participation et cibler davantage les modes de soutien de l'Etat à l'expérimentation de démarches de participation davantage ciblés, sont autant de pistes à approfondir pour obtenir des impacts plus systémiques.

PARTIE 1.

Introduction

1.

Contexte : attentes, effets et limites de la participation citoyenne

PARTIE N° 1

L'évaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » s'inscrit dans un contexte de regain d'intérêt pour la participation citoyenne, envisagée comme une solution à la crise démocratique dont le mouvement des « Gilets jaunes » serait l'un des principaux symptômes.

Si la notion de participation citoyenne a connu un essor important depuis plusieurs décennies, celui-ci reste cependant contrasté, notamment dans sa reconnaissance et son appropriation par les pouvoirs publics. Dans ce contexte, il est possible de recenser à la fois une série d'effets attendus de la participation pour enrichir l'action publique, tout comme des limites clairement identifiables (1.1).

Le présent rapport d'évaluation propose d'étudier des formes de participation citoyenne *a priori* inédites, puisque portées par des acteurs historiquement éloignés des mouvements et actions composant l'écosystème de la participation : les services déconcentrés de l'Etat. La démarche évaluative s'inscrit dans le cadre du lancement d'un appel à projets de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) intitulé « Participation citoyenne sur les territoires » et s'appuie sur les travaux lancés par six organismes porteurs de projet lauréats (1.2).

1.1. L'essor contrasté de la participation citoyenne

ENCADRE 1

La participation : trois niveaux d'implication des citoyens

L'OCDE a défini trois niveaux de participation des citoyens, en fonction de leur niveau d'implication¹ :

L'information des citoyens : niveau initial de participation caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent des informations et les communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'informations sur demande et les mesures « volontaristes » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information

La consultation des citoyens : niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale dans le cadre de laquelle les citoyens et les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics, et vice versa. Elle repose sur la définition préalable de la question sur laquelle les autorités souhaitent obtenir l'opinion des parties intéressées, et nécessite la communication de renseignements pertinents, ainsi qu'un retour d'information sur l'issue du processus.

L'engagement : cas de figure où les citoyens et les parties prenantes se voient offrir la possibilité et les moyens (information, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics.

La participation citoyenne est aujourd'hui une notion communément saisie par les acteurs publics, la société civile organisée et les citoyens. Si sa légitimité n'est plus en cause, en ce qu'elle traduit une demande sociale forte (1.1.1), son institutionnalisation reste inaboutie (1.1.2). La participation citoyenne semble cependant une piste prometteuse pour enrichir l'action publique, du fait des attentes que l'on peut lui prêter (1.1.3).

1.1.1. La participation : une demande sociale forte

Le contexte d'émergence de la participation des citoyens à l'élaboration de l'action publique est marqué par **une défiance vis-à-vis des pouvoirs politiques, et en réaction, des tentatives de démocratisation de l'action publique**. Au cours du XX^e siècle, le régime de la Cinquième République française a fait l'objet de diverses critiques dans un contexte de crise de la représentation et de la démocratie représentative². Le « décisionnisme », le jacobinisme ou encore le technocratisme sont ainsi des modes de gouvernements de plus en plus contestés par les citoyens car ils illustrent un décalage entre les ambitions de l'Etat et leurs aspirations.

La notion de participation citoyenne s'est développée en contrepoint de ces critiques et est fréquemment présentée comme une manière de réinventer la démocratie, ou comme un élément de solution face à la crise de la représentativité.

Loïc Blondiaux propose **une définition de la démocratie participative comme « ensemble des dispositifs, politiques, démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique »**. Il précise que la participation « peut être plus ou moins directe, plus

¹ OCDE, *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, s.l., 2017.

² Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996.

ou moins inclusive, plus ou moins structurée, mais [qu']elle vise globalement à renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique »³.

La participation citoyenne a émergé à partir d'une demande sociale de renforcement de la démocratie, qui a pris racine dans les mouvements sociaux des années 1960 et 1970. Les citoyens étaient en attente de plus d'informations de la part des pouvoirs publics et de débats contradictoires concernant les grandes orientations technologiques et industrielles du pays. Au-delà de revendications portant sur le contenu de l'action publique, ces mouvements ont été novateurs par **la formulation d'une exigence de participation accrue des citoyens dans l'élaboration de l'action publique, portant sur la transformation des règles qui régulent la décision et la conception de politiques publiques**⁴.

Cette exigence s'est exprimée au **niveau local, tout comme au niveau national**⁵ et reste prégnante aujourd'hui, comme en témoignent les revendications des « Gilets Jaunes » à partir de l'automne 2018 : ce mouvement social, initié autour de la contestation de la taxe carbone, a émis de fortes critiques sur la dimension démocratique du système politique contemporain. Les attentes concernaient cependant davantage une **réinvention des modalités de la représentation, une reconfiguration et une redistribution du pouvoir entre gouvernants et gouvernés**, plutôt que l'instauration d'une participation permanente des citoyens à la décision politique⁶.

1.1.2. Une institutionnalisation inaboutie

Si certains auteurs et autrices évoquent un « nouvel esprit de la démocratie » qui se serait imposé à partir de la critique de la démocratie représentative, et qui **érigerait la participation en « nouvelle norme de l'action publique »**⁷, l'institutionnalisation de la participation ne doit cependant pas être envisagée comme une réponse mécanique face à une demande sociale. Au contraire, un jeu d'interactions et d'influences réciproques est à l'œuvre entre les mouvements sociaux porteurs d'une demande de participation et les processus d'institutionnalisation de la participation citoyenne⁸.

La participation citoyenne est en effet d'abord sujette à **des controverses d'ordre politique** reflétées dans l'opposition de ses acceptions « citoyennes » et « critiques ». La notion de participation fait ensuite **l'objet d'usages variés**, aussi bien par des théoriciens du choix rationnel qui en explorent le potentiel délibératif que dans la sociologie des mobilisations, qui s'attache à montrer le caractère participatif des mouvements sociaux⁹, qui ne sont que peu reconnus comme des démarches légitimes de participation citoyenne par les pouvoirs publics.

Enfin, du fait de son utilisation dans différents champs (urbanisme, environnement, sociologie des mouvements sociaux, sociologie de l'action publique), la notion de participation citoyenne s'accompagne d'une **nébulose de notions annexes politiquement situées, bien que fréquemment utilisées**

³ Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2002, n° 57, p. 17-35.

⁴ Catherine Neveu, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 10 octobre 2011, vol. 1, n° 1, p. 186-209.

⁵ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, 2008.

⁶ Camille Bedock et al., « Au-delà de la démocratie représentative : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets jaunes. », Pessac, France, 2019.

⁷ L. Blondiaux et Y. Sintomer, « La démocratie participative », art cit.

⁸ C. Neveu, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », art cit.

⁹ Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 8-35.

La plus-value de la participation des citoyens

L'analyse des résultats des dispositifs de participation est souvent moins fréquente que celle de la qualité des procédures en raison de la **difficulté d'en étudier les effets** dans des contextes institutionnels complexes¹⁰. Deux grands types de plus-values de la participation citoyenne sont souvent mis en avant : la recherche d'une amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de l'action publique, d'une part, et la recherche d'une amélioration de la démocratie elle-même (légitimation et renouvellement des formes délibératives), d'autre part.

La **participation permettrait d'améliorer la lisibilité des politiques publiques, par la retraduction des enjeux qu'elle impose** : la vertu de l'information, de la mise en débat et de la production de contenu (constats, préconisations) par les citoyens est de décentrer la manière de traiter habituellement des sujets par des professionnels ou des représentants de la sphère publique. **Elle permettrait également de renforcer la confiance des citoyens dans les processus de décision** et dans la légitimité des représentants publics à arbitrer à éclairer des choix nourris par les constats des citoyens. Un tel impact des dispositifs de participation citoyenne n'est cependant possible que si des conditions de transparence et de publicité des procédures et des critères de décision sont garanties¹¹.

comme synonymes. Certains auteurs présentent ainsi la notion de démocratie participative comme une version dépolitisée de son pendant, l'autogestion, qui met davantage l'accent sur l'autodétermination des citoyens¹². De la même manière, l'usage du concept « d'empowerment » comme synonyme de participation tend à être associé à une vision néolibérale de l'individu, rendu seul responsable de sa place dans la société¹³.

Dans ce contexte, et malgré une institutionnalisation progressive de la participation dans différents champs de politique publique (urbanisme, environnement et santé, notamment), **la conduite de l'action publique et la participation des citoyens aux décisions publiques s'inscrivent dans des logiques différentes**, qui ne convergent pas naturellement.

1.1.3. La participation citoyenne pour enrichir l'action publique ?

La participation citoyenne est cependant **de plus en plus saisie par l'action publique**, dont les acteurs identifient le potentiel de résolution des difficultés des sociétés démocratiques actuelles.

Si plusieurs types d'effets en sont attendus, les limites des démarches de participation sont également identifiables (1.1.3.1). Dans ce

¹⁰ Hélène Rey-Valette, Jean-Eudes Beuret et Audrey Richard-Ferroudi, « Des indicateurs pour identifier les effets des démarches participatives : application au cas du département du Gard », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2018.

¹¹ Loïc Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans Marie Hélébe Bacqué, Henry Reys, Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, p.127.

¹² Hélène Hatzfeld, « De l'autogestion à la démocratie participative: des contributions pour renouveler la démocratie », *M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

¹³ Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, « L'empowerment, un projet d'émancipation ? » dans *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La découverte, 2015, p. 139-147.

contexte, l'évaluation des dispositifs de participation citoyenne reste un défi (1.1.3.2).

1.1.3.1. Les effets attendus et les limites de la participation

La littérature s'est largement intéressée à la manière dont la participation citoyenne pouvait contribuer à l'amélioration de l'action publique.

Les travaux de recherche¹⁴ identifient ainsi **plusieurs effets attendus de la participation citoyenne**, qui peuvent être regroupés à trois niveaux :

- **Pour les citoyens : une meilleure éducation civique et une forme d'empowerment.** D'une part, ouvrir des opportunités de participation favoriserait l'apprentissage de la démocratie et des mécanismes de la délibération publique. D'autre part, la participation pourrait renforcer le sentiment d'une plus grande capacité d'action des citoyens, en leur donnant la possibilité de faire valoir leurs opinions et d'agir collectivement.
- **Pour l'action publique : une amélioration de la qualité de la décision publique.** L'expression, la délibération et la participation active des citoyens aux processus décisionnels favoriserait une meilleure prise en compte des intérêts et des préoccupations des différents acteurs sociaux, aboutissant à des décisions plus informées, équilibrées et susceptibles de répondre aux besoins sociaux¹⁵.
- **Pour le système politique : un renforcement de la légitimité démocratique des décisions prises par les autorités publiques.** Impliquer les citoyens dans le processus de décision favoriserait leur sentiment d'appartenance et de responsabilité envers les choix collectifs, contribuant ainsi à renforcer la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques.

Le **potentiel d'amélioration des politiques publiques représenté par les démarches de participation citoyenne reste cependant sujet à controverses**, pour plusieurs raisons :

- Pour certains auteurs, la notion de « démocratie participative » a progressivement évolué pour vers une forme délibérative, moins basée sur la participation politique des citoyens que sur des méthodes supposées impartiales et rationnelles de prise de décision¹⁶, interrogeant ainsi la **capacité réelle des actions de participation à dépasser une position d'innovation technique**, et donc marginale.
- Si des courants de recherche avancent que l'institutionnalisation de la participation citoyenne doit permettre de compléter la démocratie représentative, dans une perspective de meilleure répartition du pouvoir, d'autres mettent en lumière la manière **dont les dispositifs de participation reproduisent les rapports de force et les jeux de pouvoir** entre acteurs, et les

¹⁴ Les travaux de Loïc Blondiaux permettent notamment d'appréhender la diversité des approches et enjeux des démarches de participation citoyenne. Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 8.

¹⁵ OCDE, *Guidelines for citizen participation processes*, s.l., 2022.

¹⁶ Samuel Hayat, *Démocratie participative et impératif délibératif: enjeux d'une confrontation*, s.l., La Découverte, 2011.

Définir les objectifs de la participation : une étape essentielle

La plupart des dispositifs de participation ont une fonction consultative et visent à faire émerger « une opinion publique argumentée » dont la valeur tient au fait qu'elle est émise par des citoyens différents ayant pu recevoir de l'information, réfléchir et débattre. Autrement dit, **la définition des objectifs institutionnels ainsi que politiques** des dispositifs de participation citoyenne constitue une étape fondamentale, mais peu comprise ou mal assimilée dans le débat public. En effet, la définition d'objectifs politiques trop larges pour la participation citoyenne peut contribuer à une perte de sens ou la peur d'une instrumentalisation du dispositif pour les citoyens qui participent comme pour le grand public.

Dans ce contexte, **la question de la gouvernance du pilotage des dispositifs** de participation citoyenne est alors cruciale¹⁷. Dans le cas des groupes de citoyens, de conventions citoyennes, elle doit permettre de donner à voir aux citoyens qui participent à ces dispositifs – comme au grand public – les conditions de production des constats et des préconisations, mais aussi **quand et comment le contenu produit par les citoyens sera entendu par les pouvoirs public**. Autrement dit, l'analyse des objectifs et de la gouvernance des dispositifs de participation sont une étape importante de l'évaluation de leurs effets parce qu'ils permettent de comparer de manière transparente et intelligible le cadre de départ et les résultats obtenus.

logiques de subordination qu'ils supposent¹⁸. Plus loin, la participation reste un objet sujet à caution.

L'accès à la participation reste largement contraint par le développement des outils numériques, qui, s'ils réduisent le coût de l'engagement pour certaines catégories de population, le renforcent pour d'autres. Au-delà des enjeux de fracture numérique largement documentés, la question des usages est également essentielle : il apparaît de ce point de vue que les plateformes de participation restent peu attractives, étant largement fondées sur des contributions textuelles qui ne cadrent pas avec les usages privilégiés des jeunes générations (contributions imagées, vocales ou vidéo)¹⁹.

Des travaux scientifiques peuvent également questionner la pertinence de la participation en soi, en étudiant notamment le niveau d'appétence des citoyens pour la démocratie participative. Loin d'aller de soi, **l'attrait des citoyens pour la participation resterait une hypothèse**, les avantages de la participation restant peu clairs pour nombreux d'entre eux, conduisant certains chercheurs à utiliser la notion de « scepticisme participatif »²⁰.

1.1.3.2. Les défis de l'évaluation de la participation citoyenne

L'analyse des travaux de la littérature sur le sujet permet d'en tirer **trois enseignements principaux pour guider l'évaluation** de telles démarches de participation :

- Tout d'abord, le recensement des effets attendus de la participation sur l'action publique conduit également à en identifier les principes-clés : il apparaît ainsi notamment que **l'association des citoyens à la construction de la décision est la condition essentielle** de l'atteinte de ces effets. De ce point de vue, la simple écoute des citoyens, habitants et usagers, ou bien le simple fait de les informer, ne sont *a priori* pas des modes d'action efficaces.

- Ensuite, il apparaît que les **effets attendus des démarches de participation sont ainsi souvent présentés de manière incantatoire** (« renforcer la confiance des citoyens vis-à-vis de

l'Etat », « favoriser l'empowerment des citoyens »), sans que les moyens d'y parvenir ne soit concrètement explicités – les démarches de participation ne s'appuyant que très rarement sur des théories du changement robustes.

- Les **critères d'évaluation de l'efficacité des dispositifs de participation ne sont que peu établis**, rendant difficile la comparaison entre différentes démarches et actions de participation. Les conditions de mise en place des démarches de participation pèsent fortement sur le jugement porté sur celles-ci, leur efficacité étant soumise à des critiques fortes sur la représentativité des avis émis. Notamment, l'exclusion des catégories de population marginalisées ou sous-représentées remet fréquemment en question la légitimité démocratique des résultats.

L'enjeu de l'évaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » est dès lors double : identifier les types de démarches proposées et la manière dont elles associent les citoyens, et donner à voir les résultats et effets concrets des projets de participation.

1.2. L'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » : explorer les possibles

Le présent rapport d'évaluation propose d'étudier des formes de participation citoyenne *a priori* inédites, puisque portées par des acteurs historiquement éloignés des mouvements et actions composant l'écosystème de la participation : les services déconcentrés de l'Etat. La démarche évaluative s'inscrit dans le cadre du lancement d'un appel à projets de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) intitulé « Participation citoyenne sur les territoires » (1.2.1) et s'appuie sur les travaux lancés par six organismes porteurs de projet lauréats (1.2.2).

1.2.1. Genèse et objectifs de l'appel à projets

Faisant l'objet d'un usage grandissant, la participation citoyenne est en effet devenue partie intégrante des processus réglementaires d'aménagement régis par le code de l'urbanisme, et est désormais indissociables des politiques environnementales. La montée en puissance du concept comme pratique, voire comme obligation réglementaire dans les institutions et des services déconcentrés de l'Etat traduit **sa progressive mise à l'agenda et sa généralisation comme outil d'action publique**.

La DITP s'est ainsi dotée d'un Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) qui « propose un accompagnement stratégique et méthodologique aux ministères et aux services de l'Etat qui souhaitent associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques »²¹. Les médias spécialisés font également la

¹⁷ Jean-Michel Fourniau, *Gouverner une assemblée citoyenne ? Le rôle du comité de gouvernance de la convention citoyenne pour le climat*, s.l., 2022.

¹⁸ Pierre Sauvêtre, « La problématisation de la participation à travers l'histoire de la gouvernamentalité », *Participations*, 2013, vol. 6, n° 2, p. 35-63.

¹⁹ Valentin Chaput, « Les plateformes participatives, quel bilan 5 ans après? Intervention à Numérique en commun[s], Lens, 28 septembre 2022 ».

²⁰ Patricia García-Espín et Ernesto Ganuza, « Participatory skepticism: ambivalence and conflict in popular discourses of participatory democracy », *Qualitative sociology*, 2017, n° 4, p. 425-446.

²¹ *Le Centre interministériel de la participation citoyenne*, <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>, (consulté le 7 juillet 2022).

promotion de la participation, arguant « qu'une politique publique ne peut plus se construire sans le citoyen, afin de cibler ses attentes, bénéficier de son expertise d'usage, toujours au service de l'intérêt général »²². **Ce regain d'intérêt certain des pouvoirs publics autour de la notion** s'inscrit selon la littérature scientifique récente dans un contexte de crise démocratique mis en exergue par le mouvement des « Gilets Jaunes »²³, ainsi que dans une démarche électoraliste (parler de démocratie participative fait recette en période électorale) qui crée un effet de contagion : la participation et les expérimentations qui y sont liés tendent ainsi à se généraliser²⁴.

Ces différents éléments ont incité les pouvoirs publics nationaux à rechercher des manières d'agir en plus grande proximité des citoyens ; **la participation citoyenne des citoyens et des agents de la fonction publique est perçue comme un levier de transformation publique**, pour construire une action publique plus en adéquation avec leurs besoins, d'une part, et plus efficace dans la qualité du service rendu, d'autre part.

Dans ce contexte, **la transformation de l'action publique constitue, depuis plusieurs dizaines d'années, un axe de travail important des gouvernements successifs**, faisant l'objet de politiques publiques en tant que telles. A titre d'exemple, la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014 prévoit ainsi la mise en œuvre du fonds « Transition numérique de l'Etat et de modernisation de l'action publique ». Ce fonds vise à soutenir et à accélérer la réalisation de projets innovants qui transformeront en profondeur les modalités de l'action publique pour rendre la vie des entreprises, des particuliers et des agents publics plus facile.

Dès lors, le Premier ministre a souhaité mettre en place un axe de réforme intitulé « Rapprocher les administrations des citoyens et des territoires » (circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail). Cela s'est traduit, opérationnellement, par la création du CIPC (2019) ainsi que par une réflexion sur la manière d'encourager et de stimuler la participation citoyenne à l'échelle infra-nationale. C'est l'objet, notamment, de **l'appel à projets (AAP) « Participation citoyenne sur les territoires »**.

Lancé au printemps 2020, cet AAP **vise à accompagner les administrations territoriales** pour que ces dernières **se dotent des compétences et des outils leur permettant de mener des démarches de transformation publique participatives**. Doté de 700 000€ issus du Plan d'investissement d'avenir, l'appel à projets doit « *créer les conditions pour que les lauréats puissent mettre en place des dispositifs performants, conçus et expérimentés au plus près du terrain où les demandes de participation sont importantes* »²⁵.

Les lauréats doivent renforcer leur capacité à mettre en place des projets de participation, mais également contribuer à outiller et accompagner d'autres acteurs. **L'AAP doit en somme permettre la consolidation de structures publiques référentes à même de porter et de promouvoir des pratiques** de participation citoyenne dans les administrations publiques de leur territoire.

²² *La participation citoyenne, un vecteur de sens pour l'action publique*, <https://www.lagazettedescommunes.com/751542/la-participation-citoyenne-un-vecteur-de-sens-pour-laction-publique/>, (consulté le 7 juillet 2022).

²³ C. Bedock et al., « Au-delà de la démocratie représentative : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets jaunes. », art cit.

²⁴ Raul Magni Berton, Camille Morio et Sofia Assif, « Plus de participation? Leçons de 75 programmes politiques pendant les élections municipales de 2020 », *Pôle Sud-Revue de science politique de l'Europe méridionale*, 2021, vol. 1, n° 54, p. 69-90.

²⁵ AAP « Participation citoyenne sur les territoires », DITP, 2020

1.2.2. Les six projets lauréats et leurs porteurs

A la suite de la procédure d'appel à projets, **six structures lauréates ont été retenues**. Il s'agit de porteurs :

- De projets ciblant des **publics** particuliers :
 - Le SGAR Pays de la Loire (projet *Centre d'appui à la participation citoyenne*) ayant pour enjeu-clé l'accompagnement d'initiatives concernant en priorité les publics fragiles visés par la Stratégie Pauvreté.
 - La DCSP Ariège (projet *Pouvoir d'agir et place des jeunes dans les politiques publiques*) ayant pour enjeu-clé de cibler un public jeune bien défini et visant une articulation forte avec les politiques publiques existantes.
- De projets abordant des **thématiques** spécifiques :
 - La DRJSCS Hauts-de-France (projet *Citoyens en communS*)
 - La DREAL PACA (projet *Réponses*)
- De projets abordant des **modes d'actions** inédits :
 - La Préfecture de Guyane (projet *Participation citoyenne*)
 - La DRIEE Île-de-France (projet *Particip'action*)

Il convient de préciser que les six démarches retenues dans le cadre de l'appel à projets **constituent un échantillon d'étude fertile en ce qu'il respecte plusieurs critères de diversification nécessaires à la montée en généralité**. En effet, es territoires d'expérimentation varient en effet fortement – entre territoires ruraux et urbains, métropolitains et d'outre-mer, régionaux ou départementaux.

Par ailleurs, et bien qu'elles aient en commun d'appartenir aux services déconcentrés de l'Etat, les institutions porteuses sont dissemblables. Elles endossent des missions variées (environnement, éducation, aménagement, innovation publique), et s'articulent autour de modes gouvernance distincts (gouvernance collégiale, laboratoire d'innovation publique, plateforme collaborative, etc.). Enfin, la connaissance qu'ont les porteurs de projet de l'objet « participation » est hétérogène, entre acteurs spécialisés et novices dans le déploiement de ce type démarches.

Le tableau suivant récapitule les objectifs et actions des projets lauréats.

NOM DU PROJET	STRUCTURE PORTEUSE	PERIMETRE	RESUME DU PROJET
« <i>Citoyens en CommunS</i> »	Laboratoire d'innovation publique « SIILAB », Direction Régionale Académique à la Jeunesse, à l'Engagement et aux Sports (DRAJES)	Région Hauts-de-France	<p>Il s'agit d'une réponse collective de six porteurs de projets sous l'égide du SIILAB.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le Mouvement Associatif et le Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire (CRAJEP) construisent une plateforme numérique de participation citoyenne et s'occupent de la coordination du reste des démarches. 2. Le Centre de Ressources du développement durable (Cerdd) met en œuvre un cycle de formation à destination d'élus pour bousculer leur vision de la participation des citoyens en démocratie 3. L'agence d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) développe avec des méthodes participatives un indicateur de bien-être sur le territoire. 4. L'association Efficience, spécialisée dans l'insertion, recueille les demandes des habitants d'un quartier QPV via le recrutement de Services Civiques, dans un format « micro-trottoir ». <p>Le cabinet Exaequo accompagne des collectivités dans la réalisation de démarches de participation.</p>
« <i>Particip'action</i> »	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports (DRIEAT)	Île-de-France	<p>Le programme « Particip'action » comporte deux volets :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un volet accompagnement, qui via le recrutement d'un prestataire permet d'accompagner une promotion de 10 lauréats à l'intégration d'une démarche de participation à leur projet. 2. Un volet « réseau » pour diffuser la participation citoyenne en Île-de-France. Le réseau « Particip'Action » propose des contenus à ses

			membres sur une plateforme web, et les réunis à l'occasion de formations, de visites, et de séminaires.
« Réponses »	Secrétariat Permanent Pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), DREAL PACA.	Territoire de l'étang de Berre (13)	Le projet « Réponses » est un projet visant à collecter les questionnements des habitants du territoire industriel de l'Etang de Berre. Sur la base d'une large consultation menée de manière cyclique tous les ans, le dispositif apporte des réponses concrètes et informe sur l'action de l'Etat en matière de pollutions et de risques industriels. Un panel citoyen est mis en place pour associer un petit nombre d'habitants à la réflexion sur l'amélioration du dispositif Réponses.
« Pouvoir d'agir et place des jeunes dans les politiques publiques »	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP)	Département de l'Ariège	Originellement destiné à installer un « dialogue structuré » entre jeunes et élus du territoire Ariégeois, le projet a évolué vers une formation-action portant sur la participation citoyenne et dispensée à des élus et des agents du territoire.
« Participation citoyenne »	Préfecture de Guyane (DGCAT)	Quartier QPV de la ville de Matoury, communes du fleuve Maroni	Le projet Guyanais s'articule autour de deux démarches. <ol style="list-style-type: none"> 1. La préfecture a entamé la mise en œuvre d'une démarche de co-construction d'un bus « France Service » avec les habitants d'un quartier QPV de la ville de Matoury. Le turnover des équipes sur place a fortement ralenti cette démarche qui ne s'est à notre connaissance pas concrétisée. Elle a donné lieu néanmoins à des ateliers préparatoires avec les partenaires. 2. La Sous-Préfecture consacrée aux communes de l'intérieur du territoire Guyanais a construit sur la base d'un travail de terrain sur le fleuve Maroni un protocole de recueil de consentement spécifique à la communauté bushinengué. Ce protocole destiné aux porteurs de projets extérieurs à la communauté doit permettre aux bushinengués de donner

			leur accord et d'envisager des modalités de collaboration en accord avec leurs propres normes et leurs propres modes de fabrication du consentement.
« Centre d'appui à la participation citoyenne »	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR)	Pays de la Loire	<p>Le Centre d'appui à la participation citoyenne a apporté un accompagnement méthodologique au déploiement de trois projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation participative de l'offre France Services • Repenser la participation de la famille dans les parcours de l'ASE pour prévenir les sorties « sèches » dans le cadre de la Stratégie Pauvreté • Repenser la participation des familles les plus éloignées de l'école dans la réussite éducative de leur enfant <p>Des groupes de travail « interchantiers » ont été proposés à cette promotion d'acteurs accompagnés afin de faciliter la capitalisation des expérimentations menées.</p>

2.

L'évaluation de l'appel à projets : objectifs et protocole

INTRODUCTION

Nous présentons ici les objectifs et l'organisation de la mission d'évaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires », mission composée de deux volets (2.1). La partie évaluative en elle-même repose sur un protocole d'évaluation mixte, articulant qualitatif et quantitatif (2.2).

2.1. Organisation et objectifs de l'évaluation

La mission d'accompagnement à l'évaluation menée par l'Agence Phare est composée de deux volets.

Le premier a pour but **d'accompagner les lauréats dans la conduite de leur propre démarche d'évaluation** grâce à une démarche de suivi, d'accompagnement méthodologique et de provision d'outils (questionnaires, tableaux de bords, indicateurs, etc.). Cette démarche d'outillage a également pour vocation d'alimenter l'évaluation de données essentiellement quantitatives (2.1.1).

Le deuxième a vocation **à évaluer les projets lauréats**, c'est-à-dire à enquêter sur la mise en œuvre et les effets des projets sélectionnés, au travers d'outils qualitatifs et quantitatifs ; il doit également permettre de porter un regard sur les apports de l'appel à projets. Cette démarche d'évaluation transversale se traduit par le présent rapport d'évaluation (2.1.2).

2.1.1. Accompagnement des porteurs de projets lauréats à l'évaluation

Le premier volet de la mission consistait à outiller chaque porteur de projet lauréat en matière d'évaluation, afin qu'il monte en compétences en matière d'évaluation et qu'il soit ainsi capable de mieux piloter et de valoriser son projet. Concrètement, chaque porteur de projet a disposé d'indicateurs et d'un outil pour collecter des données de réalisation et de résultats (format tableau de bord).

Cette démarche a été co-construite (entretien de cadrage avec tous les porteurs de projets début 2021), et des échanges de suivi et de réajustement des besoins ont eu lieu avec 5 des 6 porteurs de projet par la suite (années 2021 et 2022). L'accompagnement s'est notamment poursuivi avec les 2 porteurs de projets les plus avancés dans leur démarche d'outillage (PACA, Île-de-France), notamment via la production de nouveaux outils. 3 porteurs de projet n'ont pas manifesté de besoin d'accompagnement, où faisaient état d'un état d'avancement des actions est trop faible pour structurer un accompagnement à l'évaluation (Pays de la Loire, Ariège, Guyane).

Sur l'ensemble de l'appel à projets, **si la quasi-totalité des porteurs de projet a pu faire remonter des données à au moins une reprise, celles-ci se sont avérées de nature hétérogène**, reflétant la diversité des projets et actions menés, ainsi que des types de publics mobilisés.

Le **détail** des échanges et accompagnements individualisés est présenté en annexe.

2.1.2. Evaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires »

L'évaluation de l'appel à projets constitue le cœur de la mission d'évaluation ; elle se structure autour de grands objectifs.

Le premier objectif vise à identifier l'impact des projets lauréats. Quatre grandes catégories d'impact ont pu être identifiées :

- La **pertinence et la qualité** des réponses publiques apportées aux difficultés vécues par les citoyens, ainsi que le degré d'intégration des propositions et contributions de ces derniers.
- Le niveau et les **modalités de mobilisation** des citoyens et/ou publics éloignés.
- La **prise en compte** des points de vue des citoyens dans les choix de transformation dont la technicité et la complexité les excluent habituellement.
- La **qualité de la relation** entre citoyens et administrations (confiance permise par le dialogue, etc.).

Le deuxième objectif vise à analyser les leviers d'innovation des lauréats. Il s'agit d'étudier :

- La pertinence des **projets et solutions** testés.
- La pertinence des **modes de formation et d'accompagnement** des parties prenantes (agents, partenaires, citoyens).
- La qualité du **portage institutionnel** et la pertinence des modes de gouvernance.

Le troisième objectif vise à clarifier les enjeux et les ressources de l'essaimage des lauréats :

- Les **bonnes pratiques** (formation, accompagnement, inclusion des citoyens).
- Le caractère **transférable** des outils.
- Le **modèle économique** des projets.
- La spécificité des **territoires** d'expérimentation.

Au-delà de cette série d'objectifs spécifiques, cette évaluation s'est appuyée sur l'étude des projets lauréats pour **tenter de circonscrire le rôle que peut jouer l'Etat déconcentré dans la conduite de démarches de participation : quelle vision** de l'inclusion citoyenne contribue-t-il à diffuser ? **Quels formats** et méthodes sont les plus adaptées en fonction de l'échelon de gouvernance concerné ? **Quelles administrations** doivent être en priorité investies de ces missions ? sont autant de questions auxquelles ce rapport entend apporter des éléments de réponse.

2.2. Méthodologie employée

L'évaluation s'est appuyée sur des méthodes de cadrage et de collecte de données complémentaires : analyse documentaire et bibliographique (2.2.1), enquête qualitative (2.2.2) et quantitative (2.2.3).

2.2.1. Analyse documentaire et bibliographique

Un travail d'analyse documentaire a été réalisé à partir de deux corpus :

- **Des sources scientifiques**, portant sur l'histoire et la sociologie des expériences de participation citoyenne.
- **Des sources dites « primaires »**, portant sur la mise en œuvre des actions de participation, sur la valorisation et la communication qui peut en être faite.

Les références bibliographiques mobilisées sont répertoriées en annexe.

2.2.2. Enquête qualitative

L'enquête qualitative a fait appel à des entretiens avec une diversité de parties prenantes (2.2.2.1), ainsi que des observations non-participantes de plusieurs actions menées dans le cadre des projets lauréats (2.2.2.2).

2.2.2.1. Entretiens avec les porteurs des projets, leurs partenaires et les publics finaux

Sur le plan qualitatif, **38 entretiens ont été réalisés et 41 personnes ont été rencontrées**. Dans le détail, il s'agit :

- D'entretiens de **cadrage avec les porteurs des projets** lauréats :
 - 7 entretiens ont eu lieu entre mars et mai 2021, tous les porteurs des projets lauréats ayant été rencontrés au moins une fois.
- D'entretiens **d'actualisation de l'avancement avec les porteurs des projets** lauréats :
 - 2 entretiens ont eu lieu avec le SGAR Pays de la Loire (novembre 2021 et février 2022).
 - 2 entretiens ont eu lieu avec la DRJSCS Guyane et la Sous-Préfecture des communes de l'intérieur de Guyane (février et mars 2022).
 - 2 entretiens ont eu lieu avec la DRJSCS Hauts-de-France et les porteurs du SIILAB (octobre 2021, mars 2022).
 - 3 entretiens ont eu lieu avec la DRIEAT Île-de-France (septembre et octobre 2021, février 2022).
 - 2 entretiens ont eu lieu avec la DREAL PACA (mars et avril 2022).
- D'entretiens **d'approfondissement avec les partenaires** du projet :

- 2 entretiens auprès des prestataires/structures chargés d'accompagner les projets lauréats.
- 8 entretiens auprès des acteurs engagés aux côtés des porteurs des projets lauréats depuis sa genèse : 2 auprès d'associations, 4 auprès de collectivités territoriales, 1 auprès d'une agence d'Etat, 1 auprès d'un parc national français.
- D'entretiens **d'approfondissement avec les porteurs de projets soutenus par les projets lauréats** :
 - 7 entretiens auprès d'associations.
 - 1 entretien auprès d'une entreprise.
 - 2 entretiens auprès de collectivités territoriales.
- D'entretiens d'approfondissement auprès **de 8 citoyens impliqués dans l'un des projets lauréats**.
- D'entretiens de **bilan** avec 5 des six porteurs de projet.

Le **détail** des entretiens menés, par projet, est présenté en annexe.

2.2.2.2. Observations

Outil de collecte de données complémentaire des entretiens, notamment en ce qu'ils permettent une appréhension concrète des méthodes de participation citoyenne proposées, des **observations** ont également eu lieu.

Ces **9 observations** non-participantes menées ont porté exclusivement sur des actions et/ou événements menés dans le cadre des projets :

- Des temps de **brainstorming et de définition du projet** :
 - 2 observations de réunions d'équipe organisées par la DSDEN Ariège, dédiées à la « définition concrète collective » du projet de participation citoyenne des jeunes dans les politiques publiques en Ariège, en mars et avril 2023.
- Des temps de **formation et de mise en situation** :
 - 1 observation d'une formation des dix porteurs de projet à la participation organisée par le porteur francilien en mai 2021.
 - 1 observation de formation « expertise d'usage » (premier temps d'animation du réseau *Particip'action*) en octobre 2021.
 - 1 observation de formation « participation citoyenne » avec la DDCSPP Ariège en décembre 2022.
- Des temps de **restitutions publiques** :
 - 2 observations de temps de restitution du Forum *Réponses* et de présentation de ses résultats, organisés en juin 2021 et en mars 2022, par la DREAL PACA.
 - 2 observations d'un temps de restitution du Forum *Réponses* en ligne, et de présentation de ses résultats, en octobre 2021 et en mars 2022, par la DREAL PACA.

Le **détail** des observations menées, par projet, est présenté en annexe.

2.2.3. Enquête quantitative

Les données quantitatives contenues dans le tableau de bord co-construit avec les porteurs de projet étaient relatives :

- **Aux outils, méthodologies et modes de participation** : Types de modes de participation citoyenne mise en place ; nombre d'actions mises en place/mode de participation ; nombre de personnes touchées/mode de participation.
- **Aux types de publics touchés** : Catégories de publics touchés ; capacité à toucher des publics éloignés de la participation citoyenne ; proportion des différentes catégories de public.
- **Au partenariat et à la montée en compétences des partenaires** : nombre de partenaires ; implication de nouveaux types de partenaires ; montée en compétences des partenaires dans le domaine de la participation citoyenne

A la fin de l'appel à projets, début 2023, 5 porteurs de projet avaient fait remonter au moins une fois des données quantitatives : la DRIEAT Île-de-France, la DREAL PACA, le SGAR Pays de la Loire, la DGCAT de Guyane et la DRJSCS des hauts de France. Un porteur de projet n'a pas pu faire remonter de données avant la fin de l'évaluation.

2.2.4. Calendrier et livrables

L'évaluation s'est déroulée entre début 2021 et la mi-2023.

Plusieurs livrables ont été produits : un outil de collecte de données quantitatives pour les porteurs de projet (février 2021), un premier rapport intermédiaire (août 2021), un second rapport intermédiaire (juin 2022) et le présent rapport final (juin 2023).

PARTIE 2.

Résultats

3.

Les projets lauréats : entre actions pragmatiques et tropisme expert

L'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » a permis de sélectionner un échantillon de démarches participatives très variées. L'évaluation permet tout d'abord de **porter un regard global sur la nature et la mise en œuvre des actions de participation** proposées par les porteurs de projet lauréats.

Sans surprise au vu de la diversité importante des types de porteurs, des thématiques qu'ils portent et de leur territoire d'implantation, ces actions sont **de nature très hétérogène, mais ne permettent que peu de diversifier les publics habituels de la participation**. Les projets se distinguent par ailleurs par des niveaux d'avancement variés, entre projets *en lancement* et projets *en approfondissement*, ainsi que par des modes d'organisation différenciés (3.1).

L'évaluation montre ensuite que **les projets lauréats s'inscrivent dans une perspective de dialogue avec des partenaires experts, plus qu'avec des citoyens en direct** : ils privilégient le dialogue avec des acteurs institutionnels de leur réseau et délèguent largement la mise en œuvre de la participation à des professionnels du champ (3.2).

L'analyse des innovations portées par les lauréats donne enfin à voir **des modalités variées de mobilisation de la participation citoyenne**. L'évaluation permet de construire **une typologie des principales approches de la mobilisation citoyenne** proposées par les lauréats (3.3).

3.1. Des actions de participation concrètes mais très hétérogènes

L'articulation des données qualitatives et quantitatives recueillies permet tout d'abord de porter un regard global sur la nature des actions de participation mises en œuvre par les porteurs de projet lauréats.

Sans surprise au vu de la diversité importante des types de porteurs, des thématiques qu'ils portent et de leur territoire d'implantation, ces actions sont de nature très variée, mais ne permettent que peu de diversifier les publics habituels de la participation (3.1.1). L'appel à projets « Participation citoyenne » est ensuite marqué par des projets au niveau d'avancement varié, entre projets *en lancement* et projets *en approfondissement*, ainsi que par des modes d'organisation différenciés (3.1.2).

3.1.1. Des modes d'action variés, pour un public peu diversifié

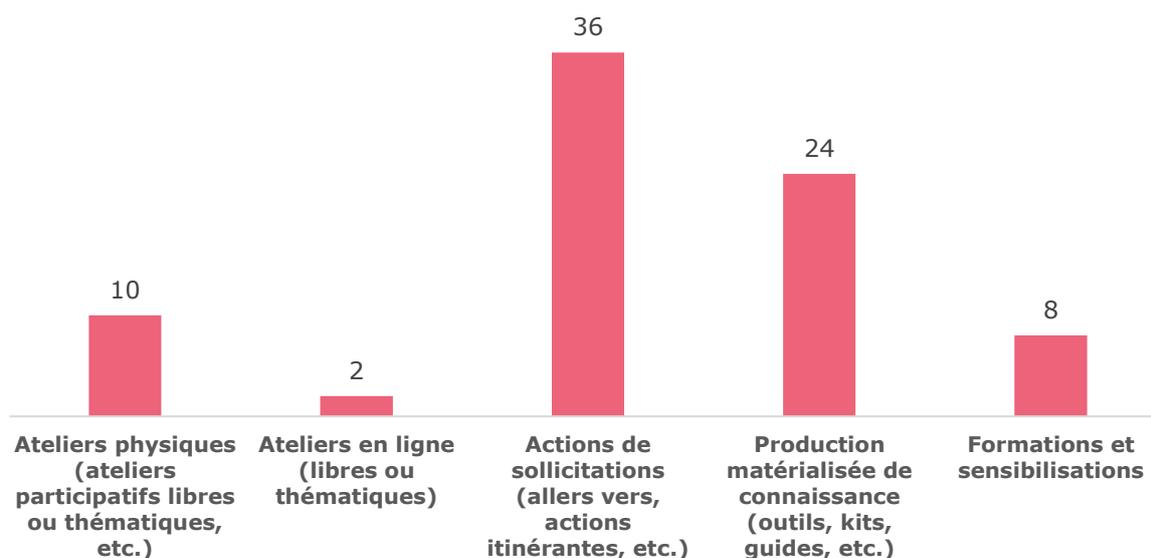
En amont de l'analyse des projets menés et de leurs effets, il est utile de récapituler les types d'actions menées dans le cadre de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » (3.1.1.1), ainsi que les types de publics qui ont été atteints par celles-ci (3.1.1.2).

3.1.1.1. Des types d'actions variés

L'analyse des données quantitatives permet de mettre en évidence **une diversité d'actions menées** par les 6 porteurs de projet lauréats. Bien que celles-ci ne soient pas issues de l'ensemble des porteurs de projet, et qu'elles ne prennent pas en compte la variété des actions menées par les différents « sous-porteurs », des tendances sont néanmoins identifiables.

Il apparaît ainsi que **les actions « de sollicitation », marquées par des modes d'aller vers, ou encore des projets itinérants, représente le mode d'action principal** des lauréats ; vient ensuite la production matérielle de connaissance (création d'outils, de kits, etc.). Les ateliers (de concertation, participatifs, etc.) menés en présentiel, ainsi que les formations et les sensibilisations, sont moins nombreuses. Enfin, rare sont les ateliers de participation menés en ligne.

Graphique 1 : Nombre d'actions menées par les lauréats, par type d'actions



Clef de lecture : 36 actions mises en place par les porteurs de projets lauréats sont des actions de sollicitations (aller vers, actions itinérantes, etc.). 8 sont des actions de formations et de sensibilisations (n=5 lauréats répondants)

L'analyse qualitative permet de documenter de manière plus précise les caractéristiques et les intentions de ces différents types d'action. Au final, ceux-ci **appartiennent à trois registres d'action distincts** :

- **L'appui en ingénierie, grâce à un accompagnement individualisé** : la mise à disposition des structures « sous-porteuses » et/ou bénéficiaires d'un accompagnement « clefs en mains » est particulièrement prégnants. Cet appui en ingénierie permet aux projets « incubés » d'être sensibilisés ou formés sur la participation, et de formaliser davantage leurs projets. A l'aide du prestataire, ils ont pu préciser leurs objectifs et énoncer la raison d'être de leur investissement. De plus, il les aide à avoir une approche ciblée, à catégoriser un public ou à délimiter un périmètre sur lequel ils souhaitent avoir une action.
- **La mise en place d'un réseau d'acteurs, via une plateforme** : l'objectif de plusieurs projets lauréats est également de permettre une interconnaissance entre les acteurs travaillant sur un même territoire. A terme, ce rapprochement doit permettre de capitaliser des savoirs et de produire des synergies bénéfiques à la résolution d'une problématique. Très concrètement, la mise en place de cette interconnaissance se traduit souvent par la création d'une plateforme numérique. Si ces plateformes permettent de matérialiser la dimension collective du projet, elles ne sont toutefois pas exemptes de certains biais²⁶.
- **La production de connaissances sur un public et/ou un territoire** : dans le but de faciliter la réflexion des acteurs accompagnés, des lauréats et leurs projets accompagnés font appel à des « spécialistes », ingénieurs ou sociologues, qui les aident à dresser un état des lieux. Un porteur de projet accompagné a par exemple fait appel à un groupe d'étudiants en sociologie, d'autres à

²⁶ D'une part, étant des outils numériques, ces plateformes paraissent moins « tangibles » aux acteurs qui en bénéficient et tous ne voient pas l'intérêt d'y consacrer leur temps. Elles sont de fait peu prises en main et les sous-projets portés continuent de fonctionner sur un mode très individuel, sans connaissances précises des autres projets supposés évoluer en parallèle. D'autre part, si elles agrègent certains projets, elles ne parviennent pas nécessairement à leur donner une visée commune.

des chercheurs indépendants, pour les aider à produire un constat de la situation territoriale à un instant *t*. Cette production d'une connaissance spécifique paraît d'autant plus nécessaire que le projet intervient dans des contextes marqués par une « incertitude » générale, où la multiplication des sources d'information crée un sentiment de confusion dans la population.

Ces trois registres d'action ne sont pas nécessairement exclusifs, certains porteurs ayant pu chercher à les articuler entre eux.

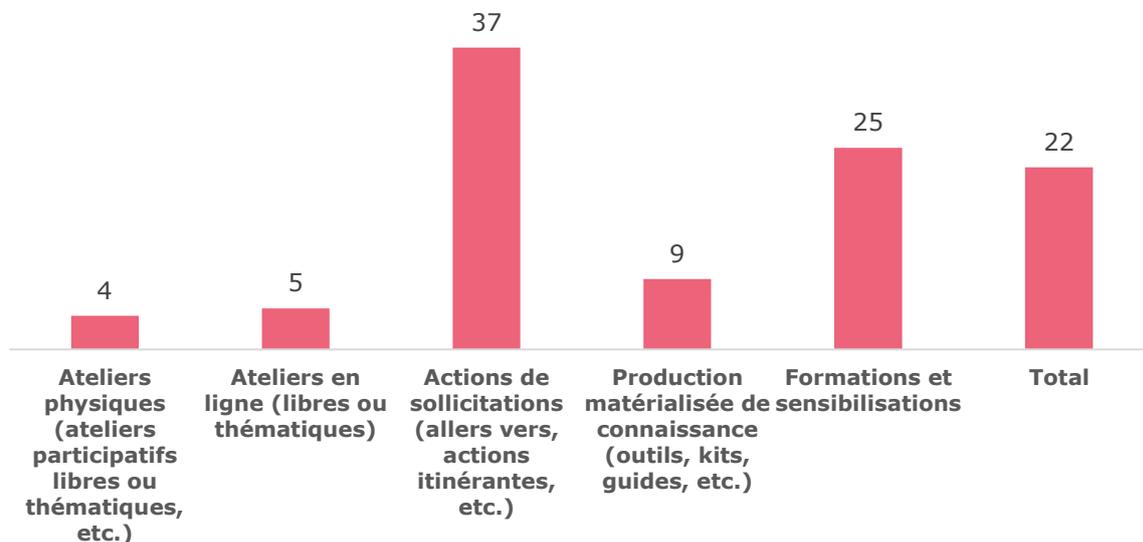
3.1.1.2. Les publics touchés

Les données remontées par les porteurs de projet **permettent d'estimer le nombre de personnes touchées par les projets lauréats**, bien que cette agrégation souffre de données hétérogènes, liées à la variété des actions menées, et d'une incomplétude, puisque seuls cinq des six porteurs ont fait remonter les informations.

Il apparaît qu'au total, 1772 personnes ont été touchées. Parmi celles-ci, 1320 l'ont été par des actions de sollicitation, 205 par la production de connaissances matérialisée, 196 par des formations et sensibilisations, 41 par des ateliers en présentiel et 10 par des ateliers en ligne.

Il est utile d'étudier **la capacité d'atteinte du public de chaque type d'actions**, en observant le nombre de moyen de personnes touchées :

Graphique 2 : Nombre moyen de personnes touchées, par type d'actions

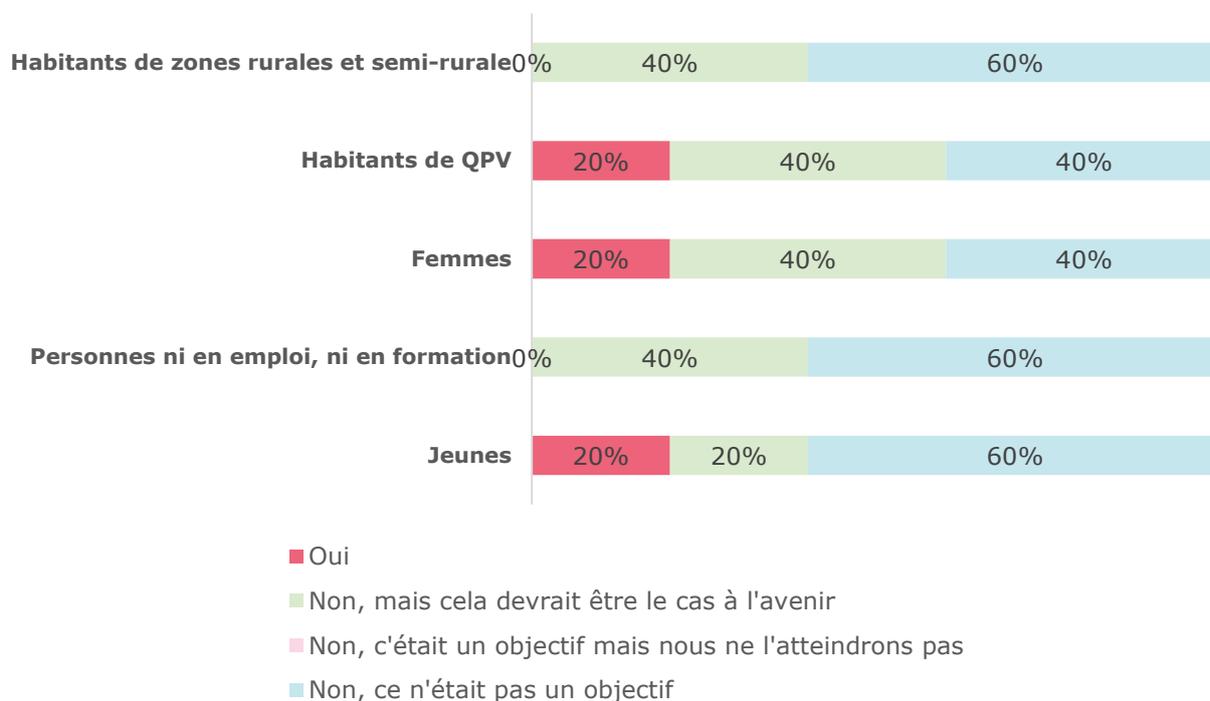


Clef de lecture : 37 personnes en moyenne sont touchées par une action de sollicitation menée par un porteur de projet lauréat contre 4 par des ateliers physiques. (n=5 lauréats répondants)

Au-delà des considérations quantitatives, un enjeu fort pour les porteurs de projet – qui traverse fortement le champ de la participation citoyenne en général – est **celui de la diversification des « publics participants »**. Face à l'absence de certains publics dans les démarches de participation citoyenne

menées, les porteurs de projets ont pu redoubler d'efforts et **déployer de nouveaux outils, dont les résultats restent assez mitigés.**

Graphique 3 : Atteinte des publics jugés éloignés par les porteurs de projet



Clef de lecture : 20% des projets des porteurs lauréats touchent des femmes. 60% des projets n'avaient pas pour objectif de toucher des jeunes. (n=5 lauréats répondants)

Plusieurs **inflexions à la méthode de participation citoyenne initiale ont d'ailleurs été réalisées pour permettre une meilleure représentation des citoyens.** Certains ont organisé des concertations dans des lieux fréquentés par des populations faiblement atteintes, quand d'autres ont opté par exemple pour la technique du « jury citoyen » :

« Ce qui prend de l'ampleur, malgré des écueils méthodo, c'est le jury citoyen : tirer un panel représentatif, les former à la prise de décision, c'est la solution et ça permet d'éviter les vieux hommes blancs retraités. Ça renouvelle vraiment les pratiques » (Porteur·se de projet accompagné·e, entreprise)

En dépit des efforts déployés pour permettre un dialogue démocratique le plus large possible, **l'implication des citoyens** dans les projets lauréats demeure **modeste et peu diversifiée**, ce dont atteste le volet quantitatif de cette étude. Parmi les projets lauréats, aucun projet ne touche des personnes sans emploi ou des habitants de zones rurales et semi-rurales. Seuls 20% des projets touchent des habitants de QPV et des jeunes. Pour la moitié des projets, toucher ces types de publics ne faisait pas partie des objectifs donnés à la démarche.

Certains porteurs ont donc eu le **sentiment d'être face à une impasse**, ignorant comment mobiliser ces publics, alors que la solution numérique adoptée jusqu'ici comme rempart à l'absentéisme n'a pas porté ses fruits.

« L'éternelle question des cahiers des charges c'est celle des éloignés : plus jeunes, plus fragilisés...C'est une éternelle question, et on se pose la question souvent. L'innovation pure dans ce domaine est dure à trouver. On essaie les réseaux sociaux, mais c'est un peu le casse-tête chinois de la concertation. » (Porteur·se de projet accompagné·e, entreprise)

De façon générale, l'absence des publics « éloignés » reste un constat classique posés par la littérature sur les projets de participation qui emploient des traditionnels de consultation. Force est néanmoins de constater que la construction par les services de l'Etat d'une figure (purement abstraite) de citoyen « lambda », ainsi que leur manque d'expérience théorique et opérationnelle sur les publics de la participation, contribuent à **limiter leur réflexion autour des modes d'action les plus adaptés aux publics « éloignés »**.

3.1.2. Des niveaux de mise en œuvre et des modes d'organisation variés

L'appel à projets « Participation citoyenne » est ensuite marqué par **des projets au niveau d'avancement varié**.

Si certaines des actions lauréates s'inscrivent dans le cadre de dispositifs préexistants (comme en Pays de la Loire ou en PACA) ou en cours de constitution (Hauts-de-France), d'autres ont été proposés dans le cadre de l'appel à projets, et ne reposent sur aucune antériorité (Ariège, Guyane pour une partie des actions, Île-de-France). L'analyse des résultats doit donc se faire **au prisme de cette première distinction (« horizontale »), entre projets en lancement et projets en approfondissement**.

Une seconde distinction est d'ordre organisationnelle. L'enquête réalisée permet en effet de recenser deux principaux modes de construction de projet chez les lauréats de l'appel à projet :

- Parmi les projets lauréats, **trois peuvent être caractérisés comme étant des « porteurs autonomes »** : ils ont fait le choix de construire leurs propres projets et lui donnent corps grâce des partenaires associés à la démarche : associations, institutions, élus, etc. Ils entament également leurs **propres démarches pour se rapprocher des citoyens**. Ces acteurs sont des **institutions habituées à conduire des projets**. Ils disposent en ce sens des moyens humains, matériels et techniques pour être à leur initiative et contribuer à leur ingénierie. A titre d'exemple, le SPPPI (secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles) pilote du projet *Réponses* en PACA, est une structure associative de concertation qui fédère les acteurs du territoire depuis plusieurs décennies. Il est doté de son propre outil de gestion, sous une forme associative, le GES-SPPPI et dispose d'un comité scientifique, chargé de veille technologique.
- A l'inverse, trois autres lauréats ont préféré employer l'AAP à **soutenir d'autres porteurs désireux de se former et d'intégrer de la participation citoyenne dans leurs démarches, se positionnant ainsi comme des « porteurs incubateurs »**. Ce second type de construction de projet permet d'outiller et d'encourager la construction d'une démarche de participation auprès d'associations, d'entreprises et de collectivités implantées sur leur territoire d'action. Les lauréats à l'initiative de ces projets « poupées russes » sont capables de coordonner des sous-projets. Ils disposent d'une suffisamment grande connaissance du territoire et de ses acteurs pour anticiper la réception de leur appel à projet et connaissent un nombre suffisant de relais pour le mettre en lumière.

Ce second mode de fonctionnement a conduit à largement élargir la nature des structures finalement présentes au sein de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires », qui s'adressait initialement surtout aux services déconcentrés de l'Etat. On distingue en effet une très grande **variété d'acteurs** dans les projets « sous-portés ». Il peut s'agir :

- **D'associations** : qui peuvent elles-mêmes être des agrégations d'associations, à l'instar du Synergy Lab, sélectionné dans le projet *Particip'Action*, porté par la DRIEAT Île de France ; ou le CRAJEP, intégré au projet *Citoyens en Communs*, porté par la DRJSCS Hauts de France.
- **D'entreprises** : souvent chargées de formation, comme *Figure*, entreprise qui agit auprès d'experts comptables, sélectionné dans le projet *Particip'Action*, porté par la DRIEAT Île de France.
- **De collectivités** locales d'échelons variés, comme la Communauté de communes des Plaines et des Monts, sélectionné dans le projet *Particip'Action*, porté par la DRIEAT Île de France ; ou la Métropole de Lille, intégrée au projet *Citoyens en Communs*, porté par la DRJSCS Hauts de France.

3.2. Des démarches fondées sur la mobilisation d'acteurs institutionnels et experts

L'évaluation a ensuite questionné la manière dont les projets de participation ont été construits, en étudiant notamment le type de parties prenantes associés aux démarches. Sur ce point, le résultat majeur est que les projets lauréats s'inscrivent dans une perspective de dialogue avec des partenaires experts, plus qu'avec des citoyens en direct : ils privilégient le dialogue avec des acteurs institutionnels de leur réseau (3.2.1) et délèguent largement la mise en œuvre de la participation à des professionnels du champ (3.2.2).

3.2.1. Un dialogue privilégié avec les acteurs institutionnels

Pour une grande partie des porteurs de projet lauréats, les démarches de participation ont d'abord ciblé des acteurs institutionnels, avant de s'adresser à des citoyens. Dans cette perspective, ils ont d'abord cherché à mobiliser des partenariats préexistants (3.2.1.1), bien que certains aient pu tenter d'associer, marginalement, des acteurs non experts (3.2.1.2).

3.2.1.1. Une tendance à la mobilisation de partenaires préexistants

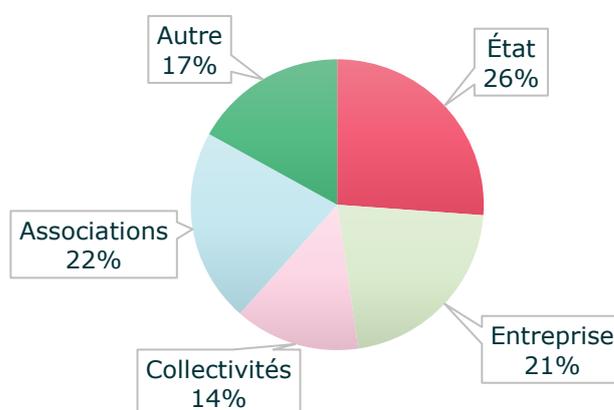
L'analyse des données quantitatives collectées auprès des lauréats dessine en premier lieu **une tendance à la mobilisation de partenariats préexistants** :

- Il apparaît ainsi que seul 21% des partenaires impliqués dans les projets l'aient été pour la première fois, **alors même que la conduite d'un projet de participation citoyenne est une nouveauté pour quatre des six institutions porteuses**. En ce sens, les lauréats n'ont pas

nécessairement investi de partenariats répondant aux spécificités de leur démarche et ont privilégié l'appui sur des collaborations déjà éprouvées.

- En second lieu, les lauréats tendent à **collaborer d'abord avec des partenaires qui sont a minima des acteurs traditionnels de l'action publique (40%), qu'ils soient issus de l'Etat ou des collectivités**. L'Etat apparaît ainsi comme étant le type de partenaire le plus mobilisé dans les projets (26%), auxquels s'additionnent 14% de collectivités locales. La part importante d'entreprises et d'associations (22%) reflète moins une logique de partenariat qu'une mobilisation comme prestataire d'opérationnalisation de la participation, sauf pour un porteur de projet particulier (Île-de-France).

Graphique 4 : Type de partenaires mobilisés par les projets lauréats



Trois principaux facteurs explicatifs permettent d'éclairer la stabilité et le relatif hermétisme des écosystèmes mobilisés par l'Etat dans les projets de participation. D'abord, **la majorité des porteurs de projet sont caractérisés par une posture « novice »** concernant la participation citoyenne. Le lauréat dont l'extrait suit a ainsi identifié des projets à accompagner et des acteurs à intégrer à son réseau thématique **sur la base d'une connaissance limitée de l'écosystème d'acteurs mobilisable**, ni du positionnement de chacun de ces acteurs sur le champ de la participation. Le réseau constitué rassemble ainsi essentiellement des acteurs institutionnels²⁷.

Pour certains porteurs de projet, dont l'objectif est de créer des ponts entre les réseaux, le « petit monde » de la participation est en effet difficile d'accès pour qui ne le connaît pas.

« L'idée c'est que notre espace soit une tribune pour tous ceux qui parlent de participation, dont notamment ces réseaux qui existent mais seulement pour ceux qui les connaissent...Alors que nous on peut mobiliser plusieurs réseaux d'Etat différents. C'est comme ça qu'on a enrichi notre réseau de personnes et de

²⁷ A titre d'exemple, l'un des webinaires présentés au réseau a réuni 40% de collectivités, 17% d'associations, 15% de services de l'Etat, quatre établissements publics ainsi que des institutions participatives ou de consultation (CNCE, Conseils de développement, CNDP).

structures. La participation est un petit monde pas accessible pour qui ne les connaît pas. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Ensuite, **l'isolement de certains des porteurs de projet au sein même de leur organisation réduit leur capacité à expérimenter de nouveaux partenariats**. Les lauréats doivent ainsi composer avec les réseaux préexistants de leur institution, dont les acteurs et les thématiques n'épousent pas nécessairement les contours du projet. L'une des lauréates, esseulée dans la conduite de sa démarche, a ainsi dû développer une stratégie en accord avec ses ressources partenariales contraintes : elle s'est ainsi appuyée pour construire sa démarche jeunesse sur ses partenaires préexistants de la plateforme « Territoire Educatif » qui réunit certains des acteurs jeunesse du département autour de projets communs. Si ce réseau correspond bien à l'axe thématique du projet, il reste à forte composante institutionnelle et demeure peu diversifié.

« Le sujet des 12-15 a été mis sur la table depuis 2018, un panorama de ces jeunes a été fait par l'université. Ça a abouti au dépôt d'un projet auprès de l'INJEP dont notre plateforme « Territoire éducatif » a été lauréate. Avec l'idée dans ce projet-là de mieux accompagner les jeunes dans l'expression et la réalisation de leur projet. On a été lauréat de ça, et là est arrivé le COVID et le confinement. Et là je vois passer l'appel à projet de la DITP. Et j'ai vraiment vu ça comme une opportunité d'ouvrir les espaces décisionnels aux paroles, aux projets des jeunes etc. C'est un projet que j'ai déposé seule. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Enfin, **la durée de l'appel à projets (2 ans) enjoint les porteurs de projet à s'appuyer sur des partenariats dont ils connaissent (ou envisagent) le caractère fonctionnel** : ils et elles privilégient donc non seulement l'existant, mais également des structures dont les cultures organisationnelles sont proches de la leur, et dont elles préjugent qu'elles sont compétentes. Les partenaires d'Etat ou les agents des collectivités, qui tendent à l'instar du reste de l'action publique à adopter une posture « rationnelle » et dépassant les clivages politiques²⁸, constituent donc des partenaires privilégiés.

3.2.1.2. Une association d'acteurs « non experts » qui reste marginale

Bien que les services déconcentrés de l'Etat **privilégient le recours à leur écosystème institutionnel habituel pour construire leur projet de participation**, ces derniers paraissent être en mesure, à certaines conditions, d'ouvrir leur réseau de partenaires à des acteurs non-experts²⁹.

Ainsi, **les lauréats dont les projets prenant davantage en compte les caractéristiques de leur territoire d'expérimentation paraissent plus à même de mobiliser des acteurs locaux spécifiques**. L'un des lauréats, dont le dispositif est antérieur à l'appel à projets, a ainsi opté pour une gouvernance collégiale mobilisant différents types d'acteurs (entreprises, associations du territoire, collectivités, institutions). A la différence d'un écosystème mobilisé pour ses compétences supposées, lesdits acteurs sont envisagés comme des parties prenantes de la problématique des pollutions industrielles

²⁸ Bastien François, « I. L'ère des technocrates » dans , Paris, La Découverte, 2011, vol.5^{ééd.}, p. 9-28.

²⁹ Cécile Robert, « Chapitre 11 : Expertise et action publique » dans *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 309-335. : par opposition à des acteurs « experts », c'est-à-dire des entités (institutions publiques, entreprises, associations) et personnes (consultant-es, élu-es) auxquels sont reconnues une autorité et une compétence spécifique sur certains sujets.

sur le territoire d'expérimentation. **Leur inclusion dans la démarche est donc d'ordre politique, puisqu'elle vise à la représentation des différents groupes d'intérêt identifiés** sur le territoire : un panel citoyen, créé à ces fins, joue un rôle dans la gouvernance du projet.

« La difficulté, mais c'est aussi le gage de crédibilité du projet, c'est que c'est collégial. C'est un projet où on a différents acteurs qui ont des leviers d'action sur la qualité de l'air qui sont réunis au sein du COPIL, de manière collégiale. Mais on a aussi des porteurs d'action qui sont en dehors du COPIL. C'est vrai que ça ne simplifie pas le suivi de la mise en œuvre des actions, car il faut à chaque fois aller chercher l'information auprès de chacun pour pouvoir suivre l'avancement. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Accoutumé au travail de terrain sur son territoire, un autre lauréat **mobilise également des figures locales spécifiques dans la construction de leur projet**. En Guyane, les chefs du Grand Conseil Coutumier, organe identifié par les institutions comme l'une des autorités qui gouverne la vie des communautés vivant sur les fleuves Oyapok et Maroni, sont ainsi conviés aux COPIL du projet. De la même manière, le Parc Amazonien de Guyane, partenaire à priori éloigné de ces questions, est connu et pour sa légitimité pratique et sa connaissance des enjeux du territoire.

« On a des communes d'une centaine à 10 000 habitants. Avec des contextes différents du point de vue des communautés et de la démographie. Sur le Maroni, la population double tous les 20 ans. On a des petites communes sans moyens financiers et techniques. Et puis on a une chefferie coutumière importante qui fait partie du paysage. » (Entretien avec un partenaire du projet)

Il apparaît ainsi que **l'expérience antérieure de la participation** et la **capacité des institutions à délimiter l'expérimentation à un territoire précis dont elles connaissent les jeux d'acteurs** permettent de diversifier les partenaires impliqués dans les projets. Ces derniers, bien que restant essentiellement composés d'organisations, **sont moins mobilisés pour leur posture de compétence que pour leur rôle dans les enjeux politiques du territoire qui fait l'objet de l'expérimentation**.

Notons que **les laboratoires d'innovation publique représentent un cas spécifique qui permet également une forme de diversification du partenariat** : le consortium de six acteurs qui a proposé une réponse commune à l'AAP dans les Hauts de France est davantage marqué par la présence d'acteurs associatifs issus de l'éducation populaire, ou encore de centres de ressources (CERDD, ADULM).

3.2.2. Une mise en œuvre de la participation déléguée à des acteurs spécialisés

Les modalités de déploiement des projets de participation laissent entrevoir un phénomène d'ampleur au sein des projets lauréats : un recours important aux professionnels de la participation (3.2.2.1), qui peut constituer un obstacle à l'autonomisation des porteurs de projet (3.2.2.2).

3.2.2.1. Un recours important aux professionnels de la participation

Du fait de son institutionnalisation comme outil d'action publique, **la participation citoyenne tend à être conçue par les lauréats – et notamment par les moins expérimentés – comme un dispositif technique, qui s'accompagne de « bonnes » et de « mauvaises » pratiques.** Elle n'est donc pas mobilisée comme un concept sujet à des acceptions variées et des controverses d'ordre politique sur la place des citoyens en démocratie : **elle consiste au contraire en une méthode vertueuse « en soi » si appliquée correctement par des personnes disposant de la « compétence »** nécessaire : l'association des citoyens **doit donc prendre la forme d'une contribution** (et non d'une opposition)³⁰, **pensée dans une perspective d'amélioration « objective » des politiques publiques.**

Le porteur de projet suivant envisage ainsi la participation avant tout comme un outil d'acceptabilité et de compréhension des politiques publiques.

« Dans le monde de l'Etat, on est un peu plus au courant, on voit, on discute avec nos collègues, on se rend compte que des politiques pourraient être plus acceptées, plus comprises. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Par conséquent, les démarches évaluées tendent à fonder leur légitimité sur le recrutement de prestataires **qui possèdent cette « compétence » technique de la participation, ce qui tend à augmenter la qualité technique (organisation, indépendance) des démarches³¹, tout en renforçant le sentiment de « dépolitisation » des démarches de participation citoyenne³².** C'est le cas pour le projet qui suit, qui conçoit son cabinet d'expert comme étant une forme « d'arbitre » de la participation.

Tous ont souligné importance de l'intervention du cabinet de conseil, un acteur incarnant la neutralité. Le cabinet est presque un arbitre : il met en place de cartes « je suis d'accord »/ « pas d'accord » au début pour permettre au débat de se faire et à tout le monde d'avoir la parole. (Extrait de carnet d'observation, temps partenarial)

La participation citoyenne conçue par les projets comme étant une « compétence » technique détenue par des experts a pour conséquence **un renforcement des logiques expertes, au détriment d'une**

³⁰ Paul Petit, « Hélène Hatzfeld, La politique à la ville. Inventions citoyennes à Louviers (1965-1983) », *Lectures*, 8 mai 2019.

³¹ Les prestataires spécialistes de la participation, « dont les postures professionnelles sont construites en opposition à la figure de l'expert [...] en reproduisent pourtant la mise en forme savante des discours et techniques relatifs à la participation, la revendication de neutralité et l'indépendance ». C. Robert, « Chapitre 11 », art cit.

³² Ces prestataires s'inscrivent dans une tendance plus large à la dépolitisation de l'action publique : leur expertise « permet de faire apparaître la décision non plus comme le produit d'un choix, en valeur ou entre des intérêts divergents, comme le fait d'un arbitrage et d'un arbitraire, mais comme une solution neutre et objective ». Magali Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 89-112.

réflexion sur les objectifs et impacts attendus d'une démarche de participation citoyenne qui serait pensée en réponse à des besoins précisément identifiés.

3.2.2.2. Un obstacle à l'autonomisation des porteurs de projet

De fait, une partie des lauréats **délègue non seulement la forme mais également le fond du dispositif de participation à des spécialistes** : manquant de compétences dans l'animation de dispositifs techniques de participation, ils se considèrent comme illégitimes et reconnaissent pleine autorité aux définitions, partis pris et visions de la participation portées par le prestataire. Dès lors, certains projets sont moins des projets pensés par les institutions, qui défendent une vision de la participation, que des dispositifs techniques quasi-intégralement conçus par des cabinets spécialisés, et qui dépendent donc de la vision de ces derniers.

Faire reposer en grande partie la vision de la participation des projets sur des prestataire qui n'en remettront pas en cause les fondements fait courir un risque : celui de **concevoir et produire des démarches d'information, au mieux de consultation, sans jamais remettre en question la pertinence même des objectifs du projet**. Notons néanmoins que si les prestataires sont pour la plupart des opérateurs qui contribuent à dépolitiser les démarches en priorisant les aspects techniques, d'autres cabinets se concentrent sur **une approche diversifiée de la participation et ont davantage d'effets potentiels sur la posture de long terme des lauréats**. Ainsi, l'approche du prestataire dont l'extrait suit dépasse les aspects méthodologiques pour pousser les pouvoirs publics à formuler des objectifs concrets pour la participation, et à ne pas la mobiliser comme une pratique en soi vertueuse.

Les formatrices présentent différents objectifs pour la participation. Il faut en choisir et construire une réunion adaptée en fonction de l'objectif, mais elles rappellent qu'il faut « appeler un chat un chat ». Si le but c'est de l'information on est clairs, on n'appelle pas ça de la co-construction. (Extrait de carnet d'observation, temps de formation)

Il apparaît ainsi, faute de ressources en interne, que les lauréats tendent à s'appuyer sur des prestataires « experts » de la participation. **Ce recours à un acteur externe, désormais routinier pour l'action publique, ne constitue pas en soi une limite pour les projets, qui bénéficient de prestations plus ou moins riches**, critiques et politisées, reflétant la diversité des approches de la participation.

Néanmoins, la tendance des lauréats à seulement concevoir la participation comme une compétence, peut poser question. Elle implique en effet une **dépendance à la parole des « experts », considérée comme objective et faisant autorité**, au point que leur vision de la participation se substitue à celle du lauréat. Cette relative « dépendance au prestataire » pour construire les projets en renforce le caractère technique et en limite le caractère réflexif : ni les lauréats (qui n'ont pas en interne d'outils critiques) ni les experts (qui répondent à une commande et se concentrent sur les outils) ne remettent en question les objectifs et les fondements de la démarche.

3.2.2.3. La participation, une compétence d'expertise ?

Il apparaît ainsi que les projets lauréats soient caractérisés **par une approche fondée sur la technique, la méthode, plutôt que sur une approche critique de la participation**. Ces derniers **mobilisent en effet essentiellement des partenaires proches, choisis pour leur expertise** et leur compétence indépendamment des enjeux politiques et de représentations propres à chacun des territoires d'expérimentation. Les projets manquant d'expérience et de fondements théoriques sur la participation **tendent par ailleurs particulièrement à déléguer à la fois le cadre intellectuel et la mise en œuvre des projets à des acteurs spécialisés**. Les démarches qui en découlent cantonnent la participation à des « outils », alors même que ces derniers peuvent être utilisés à des fins non-participatives.

Néanmoins, l'enquête qualitative a **permis d'identifier certaines conditions qui permettent aux lauréats d'échapper à cette approche purement technique** pour davantage prendre en compte les enjeux politiques de la participation.

En premier lieu, **l'existence de compétences internes à l'institution permet d'envisager la participation au-delà de ses outils** et de son usage comme instrument d'action publique. Les lauréats expérimentés réfléchissent ainsi davantage en amont au bien-fondé des démarches et les potentiels dérivés dans l'usage des outils de la participation.

« On distingue un certain nombre de niveaux jusqu'à la décision par la communauté. Il y a différents niveaux d'implication, de l'information à la consultation, avec ensuite la co-construction, et puis la co-mise en œuvre, voire la co-décision ou la décision par les acteurs locaux. On essaie d'être *a minima* dans de la consultation, voire de la co-construction. On fait de l'évaluation de nos projets, de ce qui ressort, les thèmes plébiscités, on tient compte de tout ça. » (Entretien avec un partenaire du projet)

En second lieu, **les projets qui circonscrivent et connaissent leur territoire d'expérimentation sont plus à même d'identifier les jeux de pouvoir et d'acteurs qui s'y développent**. Ils sont dès lors davantage capables de réfléchir, au-delà des outils et de leurs experts, à la représentativité des parties prenantes. C'est notamment le cas pour le projet du SPPPI PACA, qui s'adapte aux configurations d'acteurs spécifiques au territoire de l'étang de Berre.

Malgré ces exceptions, les projets voient avant tout la participation comme une « compétence » détenue par des acteurs « experts », principalement composés d'institutions, d'associations et de prestataires spécialisés. **Cette vision explique en grande partie l'absence des citoyens dans la conception et la mise en œuvre des projets.**

3.3. Analyse des innovations portées par les projets lauréats

A l'instar des acteurs avec lesquelles ils collaborent, les lauréats de l'AAP sont caractérisés par un répertoire d'actions divers qui donne à voir **des modalités variées de mobilisation de la participation citoyenne**. Le choix des outils que ces derniers emploient – ainsi que le niveau d'innovation qu'ils proposent – dépend néanmoins fortement de la thématique choisie et du public ciblés, qui sont plus ou moins propices à l'expérimentation (3.3.1).

A partir des cas étudiés dans l'appel à projets, l'évaluation propose ensuite une typologie qui suit **permet ainsi de dégager trois principaux types de construction de projet parmi les lauréats**. Les démarches « mimétiques » sont impulsées par une injonction tacite à « faire » de la participation, dans la lignée de l'impératif délibératif plus généralement à l'œuvre dans l'action publique. Les démarches « gestionnaires » sont impulsées en réaction à un conflit social, avec pour objectif d'employer la participation à résoudre un problème formulé et cadré depuis les institutions. Les démarches « adaptatives » visent elles à adapter le fonctionnement des institutions aux spécificités d'un groupe social, en fluidifiant le rapport des institutions avec leurs publics (3.3.2).

3.3.1. Les modalités de mobilisation de la participation citoyenne

L'enquête qualitative menée auprès des lauréats de l'AAP permet de mettre en exergue deux orientations principales parmi les projets enquêtés : si certains s'attachent avant tout à instaurer un dialogue avec un type de public en particulier (entrée « par public »), d'autres choisissent au contraire d'employer la participation à traiter une problématique particulière (entrée « thématique »). Ces grandes catégories d'orientation conditionnent la mise en œuvre du projet.

Ainsi, si la thématique de la transition écologique continue de nourrir les projets de participation citoyenne, son cadre réglementaire réduit la capacité des lauréats à expérimenter de nombreux outils (3.3.1.1). A l'inverse, les lauréats dont les projets se concentrent sur la mobilisation d'un public-cible peuvent opter pour des méthodes de participation plus inédites (3.3.1.2).

3.3.1.1. L'entrée par thématique : des choix contraints

La **thématique de la transition écologique irrigue**, de près ou de loin, **plusieurs projets lauréats, pour plusieurs raisons**. D'une part, **la thématique environnementale suscite, plus que d'autres, l'intérêt des citoyens**. Il y aurait, plus qu'ailleurs, une véritable « demande de participation »³³ puisque des sujets tels que les pollutions sont susceptibles d'altérer l'état de santé des riverains :

**« Et puis c'est tout le côté santé parce que la pollution c'est une chose... Si elle ne touchait pas la santé je ne pense pas que les gens réagiraient de la même manière »
(Entretien avec un partenaire du projet)**

³³ Barbier Rémi, Waechter Virginie, « La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *Espaces et sociétés*, 2003/1 (n° 112), p. 83-100. DOI : 10.3917/esp.g2003.112n1.0083. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2003-1-page-83.htm>

D'autre part, il existe un important **arsenal législatif qui régleme l'articulation des projets de développement durable et de participation citoyenne**. En octobre 2016 est notamment publiée la « Charte de la participation publique », un document d'application volontaire présenté comme un « guide de bonnes pratiques en matière de participation du public »³⁴. Dès son préambule, cette charte s'adresse à « tous les porteurs de projets » et leur propose une « aide » dans la mise en œuvre du principe de participation. Ce document vient compléter une législation déjà très riche adoptée en faveur d'un « dialogue environnemental »³⁵. Si elle ne comporte aucune valeur contraignante, elle constitue un point de bascule pour certains porteurs enquêtés. La législation est de fait susceptible de créer des **obligations volontaires**, que les initiateurs des projets peuvent s'engager à respecter³⁶.

Sur cette thématique environnementale, la mise en place de toute démarche de participation citoyenne reste néanmoins **fortement codifiée**. Du point de vue méthodologique, **la consultation publique est largement plébiscitée**, en témoigne la création de la CNDP³⁷. Elle s'impose comme un outil **incontournable de collecte des attentes des citoyens**. A l'origine, le cahier des charges de *Réponses*, projet de réduction des pollutions atmosphériques autour de l'Étang de Berre, prévoyait précisément le déploiement d'une dizaine de réunions publiques. Ce cahier des charges a finalement été modifié, à l'aide du prestataire recruté, pour y intégrer plus d'actions de sollicitation directe.

Bien qu'elle soit donc porteuse d'une forte promesse participative, l'entrée par la thématique « transition écologique » est largement contrainte par un cadre réglementaire important, **ce qui limite la capacité des lauréats à tester de nouveaux outils ou, plus généralement, à investir des méthodologies alternatives**. Bon nombre des projets soutenus par les lauréats « incubateurs » sont ainsi surtout engagés dans des démarches de participation obligatoires, de l'ordre de la réunion publique liée à des projets d'aménagement, pour laquelle ils souhaitent s'outiller sans questionner la pertinence ni l'outil ni des publics.

3.3.1.2. L'entrée par public : une source d'expérimentations fertiles

Les jeunes, tout comme les **personnes en situation de précarité**, ont depuis longtemps été élevés au rang de « **publics-cibles** » **des projets de participation citoyenne**. Etant les grands absents des consultations publiques habituelles, il incombe aux pouvoirs publics de développer des outils ciblés pour récolter leurs attentes et d'ouvrir la porte à un dialogue plus démocratique.

La consultation publique reste en effet un outil très formel, certes investi par les publics fortement dotés en ressources (matérielles, symboliques, etc.) mais délaissé des plus jeunes et des publics « marginalisés » :

« Il fallait trouver d'autres formes de travail comme justement les micros-trottoirs etc., pour pouvoir discuter avec les gens de manière un peu plus...Ciblée et... »

³⁴ [La charte de la participation du public | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](https://www.ecologie.gouv.fr/la-charte-de-la-participation-du-public)

³⁵ L'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 sur la démocratisation du dialogue environnemental, entre autres.

³⁶ <https://www.actu-juridique.fr/administratif/environnement/la-charte-de-la-participation-du-public/>

³⁷ Commission Nationale du Débat Public, créé en 1995 par la loi Barnier pour veiller au respect du droit et à la participation du public dans les projets ayant trait à l'environnement.

décontractée, ce n'est pas le mot, mais vous voyez ce que je peux dire ! La réunion publique c'est un outil assez formel, impressionnant souvent ! Tout le monde n'a pas l'habitude de prendre la parole devant 200 personnes donc c'est autre chose de discuter avec elles dans la rue. » (Entretien avec un prestataire du projet)

Choisir cette entrée par « publics » ouvre donc la voie à des **méthodes plus créatives de recueil de la parole citoyenne**, comme en attestent des projets lauréats. Le projet *Centre d'appui à la participation citoyenne* porté par le SGAR Pays-de-la-Loire, par exemple, a tenté de mettre en place un Podcast pour visibiliser l'expérience d'enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

La mise en place de tels projets tient à la **proximité initiale des sous-porteurs de projets avec ces types de publics**. Parmi les associations et entreprises sélectionnées par les lauréats, certaines sont le fruit d'initiatives citoyennes, de cafés-débats ou de conseils de quartiers, et **souhaitent conserver leurs liens directs avec les citoyens**. La consultation publique, qui ne fait pas partie de leur référentiel d'action, n'est de fait pas privilégiée :

« On a parlé avec [un partenaire] qui a des outils phénoménaux sur ce point mais on était un peu perdu, c'était pas notre référentiel. On est quand même allé au plus simple pour nous (...) Donc on a utilisé les outils qu'on se sentait nous de mettre en place sans faire appel à des spécialistes. » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Le **choix des outils employés est donc guidé par une exigence de faisabilité**, ainsi que par un **manque de ressources et d'expérience** qui force certains acteurs (essentiellement les associations, collectivités et entreprises soutenues par les lauréats) à adopter des schémas originaux de participation comme la création d'une plateforme en ligne en libre-service ou la réalisation de micros-trottoirs.

Les projets incubés par les lauréats ont en ce sens **une marge de manœuvre bien plus importante que les services de l'Etat**, tout en offrant néanmoins une garantie de neutralité moindre et en se heurtant parfois à des écueils méthodologiques importants. Ainsi, le format « micro-trottoir » choisi par l'un des projets soutenus en région Hauts-de-France se distingue par son originalité, mais le caractère aléatoire et spontané de l'exercice peut contribuer à créer des biais dans la représentativité de la parole recueillie. De la même manière, l'interprétation des données collectées par des acteurs certes volontaires (associations et collectivités soutenues ou accompagnées) mais souvent inexpérimentés pose question, alors même que cette interprétation fait foi.

3.3.2. Une typologie des démarches de participation expérimentées

Etant donné qu'ils mobilisent avant tout la participation comme un dispositif méthodologique d'amélioration des politiques publiques, **les projets lauréats ne sont pas impulsés par des revendications, des attentes ou des besoins formulés en amont par les citoyens, mais poursuivent des objectifs propres à leur institution porteuse**. Les démarches évaluées **sont caractérisées par une impulsion d'origine et des objectifs variés**.

La typologie qui suit **permet ainsi de dégager trois principaux types de construction de projet parmi les lauréats**. **Les démarches « mimétiques » sont impulsées par une injonction tacite à**

Une généralisation de la participation dans le répertoire de l'action publique

Engagé dans une démarche de participation à la marge des activités habituelles de l'institution (l'aménagement et le développement durable), ce porteur de projet décrit la participation citoyenne comme faisant partie intégrante des missions de son institution, sans pour autant qu'elle soit centrale à son activité. Ainsi, la participation est considérée comme intrinsèquement bonne ou tout du moins souhaitable par ce service déconcentré de l'Etat.

« On a la thématique de la participation dans notre portefeuille d'activité. On avait fait déjà notamment des recueils sur les actions de participation dans la région. En évaluant nos actions on s'est aperçus que la participation se heurtait à des problématiques, que les gens étaient frileux, qu'il y avait une culture de la participation peu développée. On s'est demandé comment faire un truc plus gros qu'un recueil, et comment donner envie aux gens de se lancer. » (Porteur de projet)

Le projet entend dès lors participer à diffuser le recours à la participation, sans pour autant circonscrire et définir la notion, ou poursuivre un objectif précis. La participation est une « bonne pratique » qui mérite « en soi » d'être adoptée.

« **faire** » de la participation, dans la lignée de l'impératif délibératif³⁸ à l'œuvre dans l'action publique (3.3.2.1). Elles ne poursuivent donc pas d'autre objectif que de promouvoir la participation comme étant une pratique « vertueuse » pour les institutions. Les **démarches gestionnaires sont impulsées en réaction à un conflit social**. Elles ont donc pour objectif d'employer la participation à résoudre un problème formulé et cadré depuis les institutions (3.3.2.2). Les **démarches adaptatives, enfin, visent à adapter le fonctionnement des institutions aux spécificités d'un groupe social**. Elles visent à faciliter le bon fonctionnement de l'action publique en fluidifiant le rapport des institutions avec leurs publics (3.3.2.3).

3.3.2.1. Les démarches « mimétiques » : la participation comme principe

Les démarches **mimétiques** sont caractérisées par **une vision de la participation** comme « un instrument dénué d'enjeux politiques »³⁹. Les projets « mimétiques » sont en effet essentiellement impulsés du fait de la généralisation des démarches de participation comme mode d'action routinier de l'action publique. En ce sens, ils ne découlent pas d'une volonté politique particulière et ne poursuivent pas d'objectifs précis, sinon **la diffusion de la participation comme « bonne pratique » et l'hypothèse d'une amélioration « naturelle » des politiques publiques par la participation**.

Les démarches « mimétiques » sont portées par des institutions qui **intègrent les questions de participation citoyenne en**

³⁸ Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 17-35.

³⁹ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Instrument » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, s.l., Presses de Sciences Po, 2010, vol.3, p. 325-335.

Un (re)cadrage de la participation

Malgré un dispositif à la diffusion large et une prise en compte réelle d'une large variété de contributions issues d'une grande diversité de publics, le **projet « gestionnaire » est caractérisé par des (re)cadrages de la parole citoyenne**. L'observation d'un évènement de restitution du dispositif a permis d'envisager les stratégies d'évitements du conflit qui le caractérisent.

[Le prestataire] a un rôle clef dans le débat : il ne fait pas que distribuer la parole, en choisissant qui l'obtient, parfois il reformule les questions, dit qui doit répondre etc. Il oriente les discussions, leur donne parfois une teneur moins « contestataire » (Extrait de carnet d'observation, évènement de restitution du dispositif)

Les parties prenantes de ce type de participation peuvent **exprimer leur rejet d'une expression trop contestataire** des citoyens :

« Après il y a aussi, je pense, des soucis de positionnement par rapport à certains partenaires notamment associatifs, qui était beaucoup dans la revendication, avant le projet et qui du coup de se retrouver dans le tour de table, ont eu besoin de...De s'interroger sur leur rôle parce que c'est difficile d'être dans la revendication et en même temps dans la construction ! »
(Partenaire, collectivité territoriale)

Dans cette forme de participation, ses promoteurs priorisent l'acceptabilité de l'action publique à la prise en compte des portions les plus conflictuelles de la parole citoyenne.

marge de leur activité, sans pourtant être expertes en la matière. Le recours à participation s'apparente dès lors à un recours routinier, par obligation réglementaire ou effet de mode, impulsé par la généralisation du concept dans le répertoire de l'action publique. La participation n'intervient pas comme réponse à l'identification d'un problème ou la formulation d'un besoin, mais se suffit à elle-même. L'encadré ci-contre montre comment certains porteurs mobilisent l'idée d'une « culture » de la participation valorisée, sans pour autant la définir ou lui donner des objectifs clairs.

Ainsi, l'injonction formelle ou tacite à la participation donnée aux services de l'état tend à impulser **des démarches qui visent la diffusion de la participation « en soi », indépendamment de la diversité de pratiques, d'usages, de contextes et d'objectifs auxquelles cette notion peut s'appliquer.**

3.3.2.2. Les démarches « gestionnaires », pour apaiser des situations conflictuelles

Contrairement aux démarches « mimétiques », les démarches de « participation gestionnaire » **sont développées en réponse à une situation conflictuelle territorialisée (politique et/ou sociale)**. Elles **emploient donc la participation dans une visée d'information et d'apaisement des citoyens.**

L'enquête qualitative montre ainsi comme l'un des projets évalués **situe l'origine de sa démarche dans les critiques adressées dans la presse à l'inaction des services de l'Etat face à des enjeux environnementaux et de santé publique.**

« Il y a un sentiment que rien n'est fait sur la qualité de l'air, il y a beaucoup de cas de

diabète et de cancer et une population qui se sent méprisée. Il y a des acteurs qui agissent concrètement, mais peu de visibilité et de mise en valeur de ces actions. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Le projet concerné s'inscrit en effet **en réaction à un emballement médiatique autour de la qualité de l'air sur le territoire**, un emballement

reflété dans la structuration d'associations et de collectifs qui portent un discours critique sur les réponses apportées par les pouvoirs publics.

« Si vous voulez, le problème (du projet) c'est qu'on sait, parce qu'on travaille dessus, qu'il y a des résultats concrets, qu'il y a des chiffres qui évoluent ... Mais les habitants du territoire ne voient pas forcément de résultats tangibles, comme par exemple... y'a plus de fumée qui sort de la cheminée, vous voyez ? » (Entretien avec un prestataire)

Face à ce constat, le projet a, comme le souligne l'extrait d'entretien qui précède, **situé le problème au niveau de la mise en valeur et de la lisibilité de l'action de l'Etat**. Le conflit ne proviendrait pas d'une absence d'action mais bien d'une incompréhension des citoyens autour des actions déjà mises en œuvre. Le lauréat vise donc avant tout à rétablir la légitimité de l'Etat dans le traitement des enjeux environnementaux en employant les méthodes de la participation citoyenne.

Il apparaît dès lors que les lauréats de type « gestionnaire » **fondent leur démarche sur un problème formulé et recadré en interne par les institutions**. L'encadré montre ainsi comment une politique de participation à visée gestionnaire **visent autant l'acceptabilité⁴⁰ plutôt que le pouvoir d'agir des citoyens**.

3.3.2.3. Les démarches « adaptatives », pour prendre en compte les spécificités locales

Les démarches « adaptatives » ne visent pas à favoriser l'acceptabilité de l'action de l'Etat mais bien à **l'adapter aux spécificités du public concerné**. Le projet guyanais, qui appartient à la catégorie « adaptative », vise à traiter un problème structurel de relation entre une administration métropolitaine importée et des communautés mal connues et souvent invisibilisées. L'encadré ci-dessous montre ainsi comment les caractéristiques du territoire remettent en question les outils traditionnels de la puissance publique et invitent à repenser les modalités de consultation des habitants.

Le projet guyanais a ainsi **été impulsé par un constat d'inadaptation des méthodes employées par les porteurs de projet** (publics ou privés) voulant travailler avec les habitants des fleuves Maroni et Oyapock. Certains épisodes conflictuels entre les communautés et des équipes scientifiques intéressées

⁴⁰ La participation citoyenne s'en est en effet structurée dans l'action publique autour surtout de la notion d'acceptabilité sociale, qui découle par ailleurs d'un nombre croissant de catastrophes environnementales et de mise en doute du bien-fondé et de la sincérité de l'action de l'Etat. En ce sens, les démarches « gestionnaires » s'inscrivent dans une tradition éprouvée d'usage de la participation à des fins d'acceptabilité. Benjamin Noury et Laura Seguin, « Participation et construction de l'acceptabilité sociale : fantasme ou réalité ? », *Sciences Eaux & Territoires*, 2021, vol. 35, n° 1, p. 42-45.

Une adaptation aux spécificités du territoire

L'analyse des entretiens menés auprès de certains acteurs du paysage guyanais a mis en lumière l'inadéquation de certaines logiques institutionnelles dans la gouvernance du territoire. Cette inadéquation traduit d'un phénomène de « mimétisme institutionnel » qui consiste en l'import (ou l'imposition) de logiques institutionnelles exogènes sur un territoire⁴¹ indépendamment des caractéristiques de celui-ci. Dans ce contexte, un partenaire du projet lauréat voit la participation comme une manière de poser la question de la prise en compte des communautés et de questionner le rôle des institutions sur ce territoire spécifique :

« On est éloigné des questionnements classiques des administrations : on se demande comment favoriser l'émancipation des habitants du sud, favoriser leur montée en compétence, est-ce qu'on est certain que ce n'est pas une manière de poursuivre une colonisation du territoire ? Sur le littoral c'est comme ça qu'on est perçu, comme un outil de mise sous cloche. Est-ce que [l'institution] favorise le communautarisme ? Est-ce qu'on essentialise les communautés au détriment d'une approche universaliste ? C'est des questions qu'on pose à notre conseil scientifique largement basé sur les sciences humaines et sociales. »
(Partenaire)

par leurs savoirs traditionnels ont notamment entraîné la promulgation au préalable de la loi APA, qui envisage des formes de rétributions pour les communautés concernées.

Dans la lignée de cette loi, la sous-préfecture des communautés de l'intérieur a fait le choix de créer pour six communautés des protocoles spécifiques de recueil de consentement adaptés à leurs modes de gouvernance, à leur langue et à leurs modes de décision. L'extrait suivant décrit comment le projet lauréat entend construire – *via* une démarche d'étude anthropologique ainsi qu'un travail de terrain conséquent – la capacité des communautés à choisir où, quand, comment, et avec quelle résultat ces dernières doivent être consultées. Ce protocole pourra ensuite servir de base au dialogue avec la communauté.

« [Enquêté.e 1] On a fait un travail théorique d'abord, avec le SPCI, le parc amazonien et le grand conseil coutumier. On voulait cadrer avec eux, créer de la documentation. Et puis il y aura la phase de terrain en janvier, avec beaucoup de temps sur le fleuve, et d'autres terrains en mars et en avril. Je veux avoir un premier document, un premier protocole fonctionnel avant début juillet.

[Enquêté.e 2] : A la base on voulait 6 protocoles pour 6 nations. [Enquêté.e 1] s'est concentré.e sur une communauté qui était prête et mûre. En gros au début c'est de la mobilisation. On passe dans les villages, on fait du porte-à-porte. Il est en binôme avec un jeune guarana qui connaît, qui capte les enjeux politiques. Il est très affuté. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

La méthode employée par cette démarche « adaptative » est donc caractérisée par des moyens d'action qui permettent d'éviter certains écueils récurrents des dispositifs de participation. En ne s'inscrivant pas en marge d'un projet déjà construit, **elle**

⁴¹ Jean du Bois de Gaudusson, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », n° 2.

permet d'éviter un usage seulement cosmétique de la parole citoyenne, parfois cantonnée à des sujets mineurs (le mobilier urbain d'un projet d'aménagement, une thématique précise de la politique environnementale d'une commune, etc.). Par ailleurs **elle déconstruit l'image du « citoyen » considéré comme un objet homogène en adaptant ses outils aux spécificités du public**. Enfin, **elle donne au public le choix des outils employés pour le consulter et le laisse libre de l'usage qui sera fait de sa parole**, ce qui tranche avec une utilisation parfois instrumentale faite des contributions citoyennes.

Néanmoins, et malgré une grande attention portée au « pouvoir d'agir »⁴² donné aux citoyens, **la participation adaptative n'en reste pas moins une initiative émanant des institutions en quête de nouveaux outils de gouvernance face à des communautés éloignées**. C'est ce que souligne l'extrait suivant, issu d'un entretien avec un partenaire institutionnel du projet.

« Après, la difficulté, c'est que préfecture à la manœuvre. Dans un monde idéal, les communautés elles-mêmes demandent à être consultées correctement. Là c'est la préfecture. C'est une faiblesse de départ mais ça a l'avantage de permettre de déclencher. » (Entretien avec un partenaire du projet)

A l'instar des démarches mimétiques et gestionnaires, **les démarches adaptatives sont donc des démarches participatives impulsées et cadrées par les institutions**, dont l'objectif sous-jacent est de faciliter le travail de l'action publique en lien avec les communautés du fleuve.

⁴² Émilie Morin, Geneviève Therriault et Barbara Bader, « Le développement du pouvoir agir, l'agentivité et le sentiment d'efficacité personnelle des jeunes face aux problématiques sociales et environnementales : apports conceptuels pour un agir ensemble », *Éducation et socialisation. Les Cahiers du CERFEE*, 15 mars 2019, n° 51.

4.

Une diffusion progressive mais éclatée de la participation

L'évaluation met en lumière un résultat majeur de l'appel à projets : **l'identification des contours d'une fonction ressource de la participation citoyenne, prise, à différents degrés, par les porteurs de projet lauréats. Celle-ci articule trois logiques** : l'endossement d'une activité de coordination efficace par les services déconcentrés de l'Etat, l'élaboration d'une offre de services pour outiller les acteurs territoriaux et favoriser les phénomènes d'apprentissage et la montée en compétences des agents publics autour d'un parcours par étapes d'appropriation de la participation citoyenne (4.1).

Il reste cependant difficile **d'identifier des effets importants des projets de participation menés sur la meilleure prise en compte des citoyens dans la fabrique des politiques publiques**, en raison de la difficulté largement rencontrée par les porteurs de projet à les associer à la définition et la mise en œuvre de leurs actions. Pour autant, parmi le petit nombre de citoyens associés aux projets, **les plus impliqués ont connu une expérience plutôt positive de la participation citoyenne**. Ceux-ci peuvent mieux identifier et mieux comprendre l'action de l'Etat, voire des pouvoirs publics et plus marginalement, se sentir davantage capables d'interpeller les pouvoirs publics sur des sujets qui les préoccupent. Une **limite importante à ce processus d'empowerment citoyen en construction relève de l'absence d'association des individus aux décisions importantes**, qui conduit à les cantonner à une capacité d'amélioration « processuelle » des dispositifs de participation (4.2).

Au-delà de l'identification des effets produits par l'appel à projets et les actions menées, **une approche plus transversale des projets conduit à en tirer des enseignements sur deux aspects** : les freins qui limitent la mise en place d'actions de participation, ainsi que les conditions favorisant des démarches efficaces (4.3).

4.1. Une fonction ressource de la participation en construction

L'évaluation met en lumière un résultat majeur de l'appel à projets : **l'identification des contours d'une fonction ressource de la participation citoyenne**, prise, à différents degrés, par les porteurs de projet lauréats. Celle-ci **articule trois logiques** : l'endossement d'une activité de coordination efficace par les services déconcentrés de l'Etat (4.1.1), l'élaboration d'une offre de services pour outiller les acteurs territoriaux et favoriser les phénomènes d'apprentissage (4.1.2) et la montée en compétences des agents publics autour d'un parcours par étapes d'appropriation de la participation citoyenne (4.1.3).

4.1.1. Une activité de coordination qui produit des effets de réseau

Corollaire de la propension des lauréats à mobiliser avant tout des acteurs partenaires, le premier effet de la mise en œuvre des actions **relève d'un effet de réseau autour de la participation**. Les porteurs de projet ont, dans leur totalité, inscrit la coordination d'acteurs au sein de leur agenda de participation. Que les partenaires soient mobilisés dans une logique plutôt *top down*, ou à l'inverse très collaborative, l'activité de coordination de ces réseaux de la participation s'est révélée efficace, en ce qu'elle a permis de répondre à un besoin latent (4.1.1.1). L'évaluation met cependant en lumière quelques limites à cette fonction (4.1.1.2).

4.1.1.1. Des coordinations d'acteurs efficaces

L'étude de la mise en œuvre des projets montre une propension forte des porteurs de projet à mobiliser des acteurs qui leurs sont proches. En ce sens, les lauréats tendent à réinvestir leurs modes d'action habituels. Dans ce contexte partenarial favorable, ils **endossent ainsi volontiers un rôle de ressource et de coordination de la participation, davantage qu'un rôle opérationnel de mise en œuvre de celle-ci**.

L'un des principaux objectifs des projets lauréats est ainsi de permettre une **interconnaissance** entre les acteurs travaillant sur un même territoire. A terme, ce rapprochement doit permettre **de capitaliser sur les savoirs de chacun et de produire des synergies** bénéfiques à la résolution d'une problématique. La création et le maintien de ces dynamiques partenariales occupe ainsi une place importante dans la plupart des projets :

« Dans l'atelier avec les partenaires, ça a permis de confirmer les apports de notre travail de terrain. Mais la plus-value c'était surtout l'interconnaissance avec les partenaires, la coordination, les outils attractifs. » (Entretien avec un partenaire du projet)

Pour atteindre cet objectif, **deux des six lauréats ont choisi de développer des plateformes collectives**. Le projet Citoyen en CommunS réunit ainsi six acteurs issus d'associations, d'agences publiques et d'entreprise pour faire réseau et mutualiser des enseignements issus de leurs projets respectifs. De la même manière, le projet Particip'action a choisi – en plus de soutenir une promotion de

dix porteurs de projets – de développer un réseau régional de la participation citoyenne. Construit sur la plateforme numérique Osmose, ce réseau compte plus d'une centaine d'adhérents, principalement issus des collectivités territoriales. Il propose **des contenus ayant trait à la participation et relaie l'organisation** d'événements réguliers (anniversaire du réseau, formation-action), aux membres du réseau.

La tendance des lauréats à privilégier des actions partenariales **permet de croiser les champs d'action et d'expertise des différents types d'acteurs**. Une porteuse de projet issue d'une agence publique d'urbanisme a ainsi pu bénéficier des méthodes de l'éducation populaire d'autres membres de la plateforme Citoyen en CommunS, alors que ces méthodes ne font pas partie de son référentiel professionnel initial :

« Juste à l'instant j'étais avec, une chercheuse en bien-être dans les quartiers, qui a une approche anthropologique. A partir des récits de vie, elle constitue un récit collectif. Elle a testé ce récit collectif avec un outil d'éduc pop' qui s'appelle « petite et grande histoire ». On a parlé avec le CRAJEP qui a des outils phénoménaux sur ce point, mais on était un peu perdu c'était pas notre référentiel. » (Entretien avec un partenaire du projet)

De la même manière, il est attendu du réseau fondé et opéré par le lauréat francilien qu'il permette à différents réseaux d'acteurs de se croiser et d'échanger des bonnes pratiques sur la participation citoyenne.

L'animation de réseaux par la démarche de participation peut également permettre **de redonner du dynamisme à des routines partenariales** qui pouvaient s'essouffler :

« Je pense qu'en début d'année il y a eu de la lassitude chez les membres du COPIL, un peu de fatigue. Du coup on a fait un COPIL un peu particulier au mois de mai avec un jeu de rôle autour d'une situation de crise. On avait d'un côté ceux qui jouaient les industriels (des associations et des communes) et d'autres les associations (les industriels). Ça a permis un peu aussi de se rendre compte des contraintes des uns et des autres. Le but était de redonner un peu de souffle et de sortir de la posture établie. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Un **effet de valorisation des actions menées sur le territoire** est également identifiable et mis en avant par certains acteurs ; jusqu'alors marginalisés, ceux-ci peuvent tirer profit d'un dispositif de participation pour intégrer un réseau qui leur échappait jusqu'alors :

« Alors pour nous métropole, effectivement, pour moi, le premier apport c'est d'être dans ce tour de table, c'est à dire que nous-mêmes d'être dans le tour de table avec les industriels et l'Etat sur ce genre de sujet ... Ben voilà c'était important d'afficher la métropole comme étant partie prenante du projet ! Ça montre une volonté de nos élus de se préoccuper de ce qui se passe sur le pourtour de l'étang de Berre, en apportant une contribution à la mise en place de solutions ou, en tout cas, la mise en place de ce projet de concertation ! Donc ça c'est quand même le premier apport, c'est un des socles de notre politique sur la question de la santé environnement ! » (Entretien avec un partenaire du projet)

L'étude menée sur les différents territoires montre ainsi que la mise en lien d'acteurs autour des différentes démarches de participation menée constitue un effet important des actions menées dans le cadre de l'appel

à projets. Dans cette fonction d'animation de réseaux, les services déconcentrés de l'Etat jouent leur rôle d'ensemblier avec efficacité.

4.1.1.2. Les limites de la mise en réseau

Le pari du partenariat et de la mise en réseau se heurte néanmoins à différents types obstacles, qui interrogent sur les moyens permettant de développer leur impact et de pérenniser leur existence.

En premier lieu, **les réseaux que peuvent mobiliser les lauréats dépendent fortement de leur expérience de la participation et des prérogatives de leur institution**. Un lauréat peu expérimenté et dont l'institution n'est pas spécialisée dans la participation citoyenne sera ainsi limité dans sa capacité à diversifier ses réseaux et à créer les synergies et croisements de compétence espérés. La plateforme Osmose conserve ainsi un aspect fortement institutionnel et regroupe des acteurs en majeure partie inexpérimentés en matière de participation.

En second lieu, les projets ayant pour objectifs de « faire réseau » sont **confronté à l'absence d'un objet de travail collectif précis**. L'un des porteurs de projet **déplore ainsi l'absence d'un objet de travail collectif clairement défini pour sa plateforme partenariale** :

« Si je devais prendre encore plus de recul, on a lancé une fusée sans savoir où on voulait la faire atterrir. C'est la force et le défaut du projet. Moi la frustration c'est qu'on se lance sur un AAP, qui vient de l'Etat, mais l'Etat lui-même ne met pas d'objet de travail concret pour qu'on se lance. C'est assez assez symptomatique des AAP. Heureusement que le Conseil régional nous a donné un objet d'étude concret. La réelle difficulté c'est ça, de ne pas avoir d'objet de travail concret. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

De la même manière, un autre lauréat s'inquiète du caractère descendant de son réseau, qui dépend surtout de l'implication des porteurs et n'est pour l'heure **pas nourri par les contributions des différentes parties prenantes**. Les membres des réseaux créés dans le cadre de l'AAP et étudiés sont généralement davantage positionnés dans une posture de « clients » d'une animation assurée par les lauréats, qu'en tant que force de proposition.

« Sur le réseau, on a toujours voulu être facilitatrices. Mais en soit on a eu tendance à se positionner en Etat-providence. C'était lourd et on n'a pas que ce dossier à gérer. Donc on ne doit pas pourvoir à tous les besoins, chacun doit nourrir. Du coup on est dans une autre approche : on présente la plateforme comme un endroit de co-animation. Ça nous enlève cette forte responsabilité d'avoir une connaissance exhaustive sur la participation. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat).

Lorsqu'elles se déploient de façon numérique, les actions de participation peuvent également se heurter à l'écueil de l'ergonomie et de la prise en main des outils. Une plateforme numérique créée par un lauréat **peine ainsi à trouver son public**, notamment du fait du manque d'ergonomie et d'attractivité de la plateforme.

« Là où on a eu du mal, et je sais pas si c'est l'outil, c'est ce fameux lieu, cette plateforme collaborative qui marche pas du tout ; on s'y prend mal ? Est-ce qu'il faut

du temps ? De la com ? Est-ce qu'il y a trop de plateforme ? » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Pour ces différentes raisons, la formation d'un réseau **n'entraîne pas nécessairement la création d'une dynamique collective durable**. Le porteur de projet ci-dessous, qui fait partie des dix démarches accompagnées par le programme Particip'action, ignore ainsi quels sont les autres projets accompagnés.

« Alors moi très honnêtement je suis incapable de savoir pour l'ensemble des projets portés et ça en dit beaucoup ! » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

De la même manière, la dimension collective du projet CitoyenS en CommunS a fini par s'étioler, au point que seul deux des porteurs de projets continuent d'animer le « commun » entre les différentes démarches, et que deux des six collaborateurs ont arrêté de contribuer à la dynamique collective.

« C'est nuancé côté (nom de structure) et (nom de structure). C'est lié à leur statut privé et leurs missions marchandes. Ils une boutique à faire fonctionner. Donc à la fois le niveau de collaboration dans Citoyens en CommunS et le niveau d'atteinte est moindre. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Parmi les modes d'action dont ils disposent, **les lauréats tendent ainsi à fortement investir le travail partenarial et de mise en réseau**. Ce choix, **qui reflète autant leur rôle volontaire de coordination qu'un certain éloignement du travail opérationnel de terrain**, n'est pas sans conséquences : il implique que les porteurs de projets cherchent à créer des collectifs *ad hoc*, mais avec des objets de travail commun souvent flous, et sans avoir d'objectif préalablement formulé. **Les réseaux et plateformes ainsi créés peuvent ainsi risquer l'étiollement de leur dynamique collective.**

4.1.2. Vers une « offre de services » pour outiller la participation

Dans la lignée de leur positionnement comme « coordinateur » plutôt que comme acteur de terrain de la participation citoyenne, **les lauréats investissent largement la formation et la production de ressources méthodologiques comme principal mode d'action de leurs projets**. Cinq des six porteurs de projet privilégient ainsi ce rôle de « ressource » pour d'autres acteurs, qui facilite les phénomènes d'apprentissage autour des démarches expérimentées (4.1.2.1). Deux limites à cette fonction sont néanmoins identifiables (4.1.2.2).

4.1.2.1. La formation et la production de connaissances au service des partenaires

Les lauréats franciliens, ligériens et ariégeois **fondent ainsi le cœur de leur projet sur la formation et l'accompagnement d'acteurs tiers**.

Ainsi, en choisissant de former et d'accompagner méthodologiquement dix porteurs de projets sélectionnés par AAP, la démarche Particip'action entend contribuer à **une meilleure prise en compte de la participation dans les projets locaux** de son territoire. L'offre de formation proposée correspond à un

La formation, un moyen d'action privilégié pour les lauréats

Trois des six porteurs de projet s'appuient sur la formation pour déployer leur démarche. Ce prestataire recruté par un lauréat **forme et accompagne ainsi une promotion de dix projets** au déploiement d'une démarche concrète :

« Parfois on fait appel à nous pour aider des acteurs à déployer leur participation sur le terrain. On nous demande une expertise d'animation, de formation et puis d'accompagnement et de transfert d'expertise. On est une agence intégrée, on produit l'essentiel des outils et des supports. On peut s'occuper de la consultation de A à Z. » (Prestataire)

Ce prestataire recruté par un autre lauréat fonctionne lui davantage avec **un format « formation-action »**, constitué de cycles de deux jours en immersion avec un groupe d'élus et d'acteurs jeunesse du territoire :

« La formation se déroule dans une grande salle style petite salle des fêtes. La pièce est couverte de paperboards remplis de dessins et de schémas réalisés à la main. La formation alterne moments collectifs relâchés, assis sur des canapés, et exercices de mise en pratique. Les participants plaisantent entre eux, détendus pour la plupart. » (Extrait de carnet d'observation)

vrai besoin, et les actions menées contribuent également à construire le réseau d'acteurs impliqués sur le territoire régional :

« L'évolution par rapport à il y a un an c'est qu'aujourd'hui on a eu l'opportunité de plus en plus de sensibiliser. On a acquis cette compétence de manière suffisamment importante pour recruter des personnes dans le réseau. J'interviens dans des formations, etc. On commence à être visibles sur ce sujet. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

A l'aide de son prestataire designer, le « centre de ressource » pour la participation citoyenne des Pays de la Loire met à disposition de trois porteurs de projet un **appui méthodologique, combinant l'apprentissage par l'expérience et une formation théorique, qui a produit des effets importants sur le sens donné au travail des agents partenaires** :

« Je me suis servie de l'un pour l'autre. C'était extrêmement complémentaire ; ça m'a donné vraiment, en tant que pro, une bouffée d'oxygène, ça m'a permis de reprendre contact avec le sens même du service public, le citoyen, l'administré. Travailler différemment et être au plus proche des personnes qu'on suit. Donc très intéressant sur le plan perso et du sens que je peux donner à mon travail. Après, c'est une démarche qui n'est pas comprise par tout le monde, loin de là - quand il faut sensibiliser la hiérarchie... On a à la fois des élus et une hiérarchie. » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Le porteur de projet ligérien a également proposé aux acteurs accompagnés un travail de capitalisation sur leur démarche. Ces actions transversales, appelées « interchangers », sont précieuses en ce qu'elles permettent aux acteurs accompagnés sur la participation de prendre de la hauteur sur leur expérience :

« On a aussi identifié le besoin des porteurs de projet d'échanger, d'être en réseau, d'identifier ce qui marche ou non. On l'a fait lors des

interchantiers, lors des formations-actions – c’est fortement apprécié. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Ce travail organisé de formation, de réflexivité et de capitalisation constitue un atout majeur pour l’ensemble des acteurs impliqués, car il permet de tirer des enseignements forts des démarches expérimentées, et ainsi de mettre en place un travail d’apprentissage continu. Celui-ci favorise à la fois la pérennisation du projet, qui sera renouvelé à l’issue de l’appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires », ainsi que l’augmentation de sa qualité.

Enfin, le projet Ariégeois consiste en un cycle de formation-action à destination d’élus et d’acteurs jeunesse du territoire, dans le but de **faciliter la construction d’un dialogue structuré** entre jeunes et élus :

« On a choisi de former des institutions, plutôt du côté des décideurs, et des acteurs de terrain du côté des jeunes. On a essayé de mobiliser assez large. Aujourd’hui nous avons les services de l’ex DIRECCTE, le CCAS du Conseil départemental, le service jeunesse du conseil départemental et l’Education nationale c’est compliqué. Pour les acteurs de terrain, c’est des élus. L’idée c’est que tout le monde voit toute la chaîne, du Département à l’animateur jeunesse. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

En complément des activités de formation, les projets nordiste, guyanais, francilien et ligérien cherchent à appuyer d’autres démarches *via* la production de ressources ayant trait à la participation, dans une logique de diffusion large :

- La démarche « centre de ressources » des Pays de la Loire produit ainsi des documents de capitalisation qui tirent des leçons des démarches accompagnées.
- « Particip’action » en Île-de-France alimente sa plateforme Osmose avec des articles et des retours d’expérience de terrain disponibles en ligne.
- Deux des co-porteurs de projets des Hauts-de-France développent ensemble une plateforme de consultation numérique libre et gratuite qui a été testée avec une collectivité.
- Le projet guyanais découle sur la production d’un protocole qui vise à être utilisé par tout porteur de projet voulant travailler avec les communautés des deux fleuves.

Le rôle d’acteur ressource joué par les porteurs de projets recoupe donc des dimensions de formation, d’accompagnement et de création de ressources méthodologiques à destination d’acteurs tiers. Ces modes d’action permettent de pallier la distance qui sépare les services de l’Etat du travail de terrain et des acteurs traditionnels de la participation.

4.1.2.2. Les limites de la production de ressources

Les actions de production de connaissances des projets lauréats sont néanmoins confrontées à deux limites.

D’abord, les ressources que développent les lauréats ont été construites pour répondre à des besoins formulés en interne, et qui correspondent donc à la vision et aux attentes de l’institution porteuse. **L’usage et l’appropriation de ces ressources pose ainsi question.** Le protocole produit par le projet guyanais

sera ainsi utilisé sur la base du volontariat, sans obligation réglementaire. Son usage reste donc à ce stade de l'ordre de l'hypothèse.

« Il y aura un premier document opérationnel. On n'aura pas d'utilisateurs ni de résultat final encore pendant l'évaluation. On pourra pas voir si le protocole est vraiment approprié, ou si ça tombe en désuétude. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

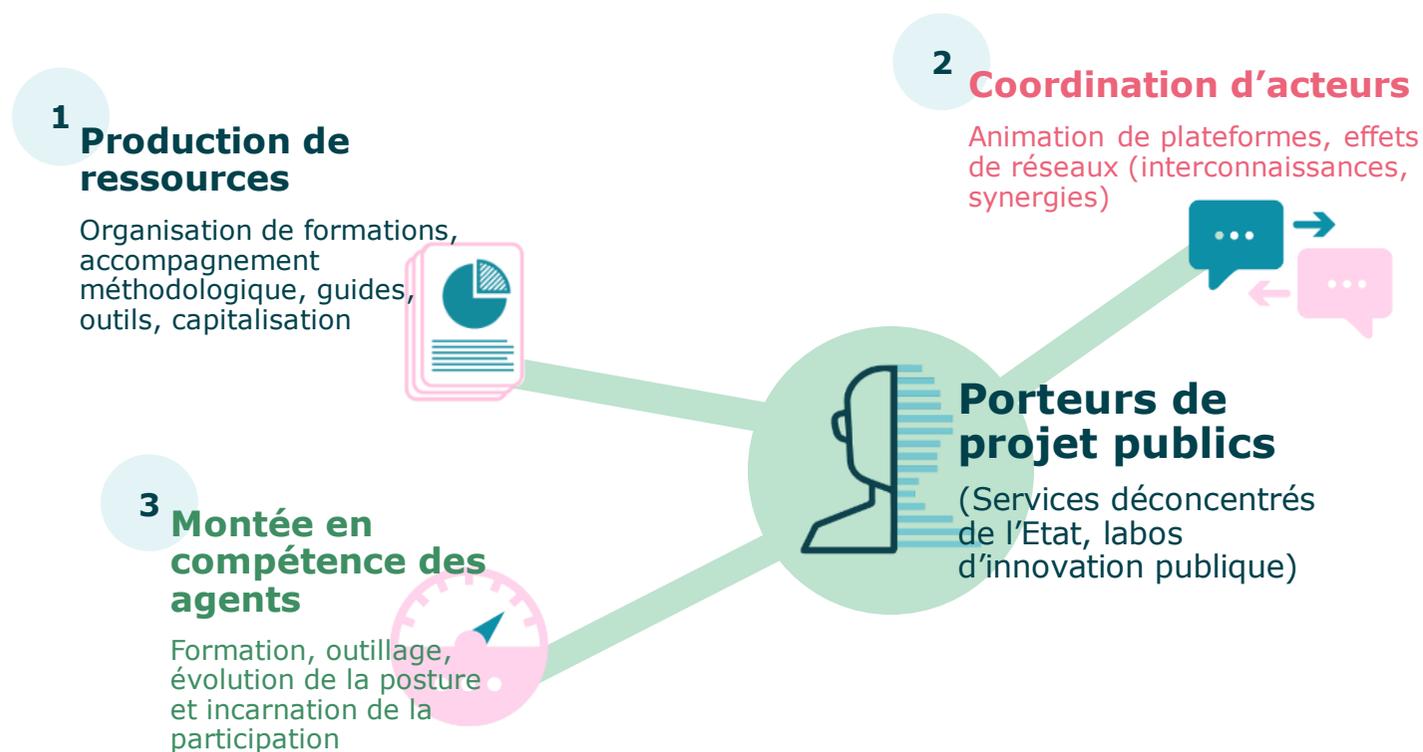
Ensuite, le rôle de formateur joué par les **lauréats ne dure que le temps des financements proposés dans le cadre de l'appel à projet**. Certains s'inquiètent ainsi de la fin de ces financements, qui permettaient de faire monter gratuitement en compétence des acteurs novices. Ainsi, pour un porteur de projet lauréat, la première promotion d'acteurs formés sera aussi la dernière.

« On avait un budget pour tant de projets, certains sont sortis pour différentes raisons, mais on a réagi pour avoir des projets services de l'Etat. On en a récupéré deux de la Préfecture juste avant Noël. Ça continue pour nous, c'est le début pour eux. Il ne restera donc pas une miette du budget. On aurait encore tellement de choses à développer en réalité... » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

« Sur la partie collective on a enclenché quelque chose de crédible auprès d'un certain nombre de partenaires. Il va falloir que ce soit du partenariat pur, du donnant donnant entre les personnes, mais on aura plus de budget pour donner du contenu. Parce qu'on a acquis une certaine connaissance mais on n'est pas à même de mener seules des sujets très pointus. Donc on pourra d'appuyer sur la CNDP par exemple. C'est le défi, d'offrir des ressources de qualité assez pointue, et ça c'est pas nous, on est des facilitatrices. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Il apparaît ainsi que les lauréats investissent prioritairement le rôle de « ressource » pour des acteurs tiers en proposant des formations et des ressources gratuites. Ce rôle est néanmoins limité : les porteurs de projet non-spécialistes **ne font pas partie des acteurs reconnus et fléchés sur des thématiques de participation**. Les formations et les ressources produites peuvent donc être **confrontées à des difficultés de pérennisation, de diffusion et d'appropriation**.

Participation citoyenne : une *fonction ressource* des services de l'Etat



4.1.3. Pour les agents, une montée en compétences « sur le tas »

Le troisième effet des actions menées par les projets lauréats concerne plus directement les individus, et notamment les agents publics impliqués dans les actions menées. Ceux-ci **favorisent, de manière certes hétérogène, une montée en compétences qui dessine un parcours par étapes d'appropriation de la participation citoyenne** (4.1.3.1), qui n'est cependant pas sans écueil (4.1.3.2).

4.1.3.1. Entre formation, outillage, posture et incarnation : les étapes de la montée en compétences sur la participation

Bien que cela s'observe de façon hétérogène, il apparaît que les différents porteurs de projet ont tiré profit de l'expérimentation de dispositifs de participation pour monter en compétences sur le sujet. Pour une partie d'entre eux, notamment les plus novices, la fin de la temporalité de l'appel à projets coïncide avec un sentiment d'appropriation du sujet. La **première étape est alors celle de la découverte et de la compréhension de la notion de participation**, de ses étapes, ainsi que de ses difficultés :

« Maintenant qu'on a bien vendu ce réseau, il ne faut pas qu'on soit déceptifs ! C'est un investissement énorme, moi il y a un an j'étais pas aguerrie sur le sujet. Je me suis formée, on s'est formés...Ce serait dommage de ne pas faire fructifier tout cet investissement pour le compte de l'Etat. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Pour d'autres porteurs de projet, initialement déjà sensibilisés aux enjeux de la participation citoyenne, c'est bien la question de **l'outillage stratégique pour mettre en place la participation** qui suit la phase de découverte et de formation. Au-delà de la simple découverte des méthodes et des outils (d'animation, de consultation, etc.), il s'agit alors d'être capable de mobiliser les bonnes méthodes et les bons outils pour la bonne situation :

« On est globalement montés en compétence sur les questions de participation. Moi j'ai acquis une plus grande sensibilité aux enjeux de la participation et surtout de ses écueils. Faire attention d'en faire bien, pas le faire à des fins de confirmation. On arrive à la fin d'un cycle qui ouvre sur un autre qui va être de s'outiller davantage. On a l'outil, des bases d'action, mais l'idée c'est d'améliorer cette base et d'outiller les usagers de cette plateforme pour qu'ils puissent se saisir de la plateforme et la rendre plus participative. On a un nouveau financement et l'idée c'est de continuer sur ces outils méthodo pour pouvoir proposer cet outil à des collectivités, à des associations. Soit en apportant une forme de service autour de cet outil, soit en le donnant directement aux citoyens. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

A la suite de ces deux premières étapes, plusieurs porteurs de projets identifient la « formation outillée » comme un vecteur de progression rapide sur le sujet. Ils vont **chercher à en faire bénéficier les autres acteurs du territoire**, comme en Ariège, en mettant en avant le caractère stratégique des démarches de participation :

« Donc l'idée c'est de former à comment aller vers les jeunes, aux méthodes qui existent, et qu'il faut être au clair par rapport à POURQUOI on les fait participer. Pour

les faire rentrer dans nos cases ? Voilà on a vraiment senti ces craintes-là. Donc on voulait les aider à mieux comprendre les jeunes et à s'outiller pour créer de la participation avec un vrai impact. Et puis l'idée c'est de changer les modes opératoires aussi. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Une troisième étape concerne **l'évolution de la posture des agents ayant pu expérimenter d'eux-mêmes** la participation, notamment par le faire. Plusieurs d'entre-eux, notamment des « sous-porteurs » encadrés par les lauréats, ont pu vivre une expérience professionnelle inédite, les conduisant à faire évoluer une posture professionnelle parfois fortement ancrée. La participation ici mise en œuvre, et notamment portée par les méthodes de design, conduisent à une forme de « lâcher prise » jugé salutaire :

« A un moment donné, il faut lâcher prise. C'est pas quelque chose qu'on connaît, donc on maîtrise pas ; il faut accepter d'aller vers quelque chose qu'on ne connaît pas et se laisser guider par l'intervenant. J'avais quand même compris les fondamentaux. Donc j'ai du lâcher prise, et dans du... on sait pas si, quand, et comment ça va aboutir ! [Rires]. Le message passé par [le prestataire designer], c'est « ce sera source d'enseignements ». Donc une fois ça posé, on savait qu'on pourrait ne pas aboutir à quelque chose de concret. » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

La quatrième étape de la montée en compétences est observable chez les porteurs de projet les plus expérimentés. Parce qu'ils interviennent directement dans les espaces de la participation, ils sont au contact direct des citoyens et doivent donc représenter à la fois l'Etat et la rigueur de la démarche de participation. Il est alors possible de parler de **phase d'incarnation de la participation citoyenne**, les agents pouvant alors être identifiés comme les figures de la participation sur le territoire :

« Oui, il faut s'aguerrir. Parce que le citoyen, nous on le voit tout le temps... on peut avoir des gens qui ont un Master 2 en droit, qui vont [poser des questions complexes] ! Donc effectivement il y a un problème de... A la fois d'organisation, de champ de compétence – la communication dépend du Préfet et tout le monde est aligné là-dessus. Et comme les services [déconcentrés] aimeraient plus montrer ce qu'ils font, et à travers [le dispositif de participation] ils peuvent avec l'accord du Préfet, c'est une fibre et une compétence. Arriver à parler avec tout un chacun pour exposer ce qu'ils font, les contraintes, etc. Et c'est une fibre aussi que d'être ouvert à la discussion avec les profanes. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

L'évaluation met ainsi en lumière quatre grandes étapes de la montée en compétences des agents sur la participation : après une phase de découverte de la notion et de ses approches, c'est l'enjeu de l'outillage pratique et opérationnel qui apparaît. La troisième étape marque un changement de posture vis-à-vis d'une logique de projet parfois trop cadrée ; la quatrième est celle de l'incarnation, et de la capacité à être soi-même un agent reconnu de la participation citoyenne, au contact des citoyens et usagers.

4.1.3.2. Les limites de la montée en compétences

Bien que ce phénomène d'acquisition de compétences s'observe largement chez les porteurs de projets – qui peuvent, rappelons-le, être soit des individus, soit des collectifs d'acteurs, deux écueils principaux restent identifiables.

La première limite rencontrée par certains porteurs réside **dans la difficulté à faire le tri au sein des méthodes** – la professionnalisation du champ de la participation ayant conduit à un foisonnement d'acteurs, de méthodes et d'outils rendant leur spécificité et leur plus-value parfois peu lisible pour les agents :

« Ce qu'on sait faire aujourd'hui c'est des outils, des pratiques, des ingénieries. On sait faire parler les gens, les faire bosser sur des propositions. On a plein de formats, de la consultation au laboratoire citoyen. Là où je trouve que la méthode, la compétence et l'ingénierie manque, c'est qu'on a plein d'outils, on a un énorme mur de post-it, qu'est-ce qu'on garde ou pas, selon quels critères, comment on se met d'accord. Qu'est-ce qui est légitime ou pas, qu'est-ce qui est d'intérêt commun...on a du boulot beaucoup sur ces questions là, sur la prise en compte. Il y a plein de facteurs qui font que c'est compliqué. On a des difficultés à concevoir, à définir ce qui est à prendre en compte ou pas. Parce qu'on a pas de critères collectif. Vrai enjeu de méthode là-dessus. (Entretien avec un partenaire du projet)

La **deuxième limite est celle du sentiment de légitimité à intervenir sur les enjeux de participation**, qui reste largement insuffisant pour certains lauréats. Bien que maîtrisant davantage les notions et les outils, ceux-ci ne s'imaginent pas pouvoir être capables de devenir eux-mêmes acteurs de la participation au sein de leur institution, et auprès des partenaires. L'autonomisation reste alors partielle :

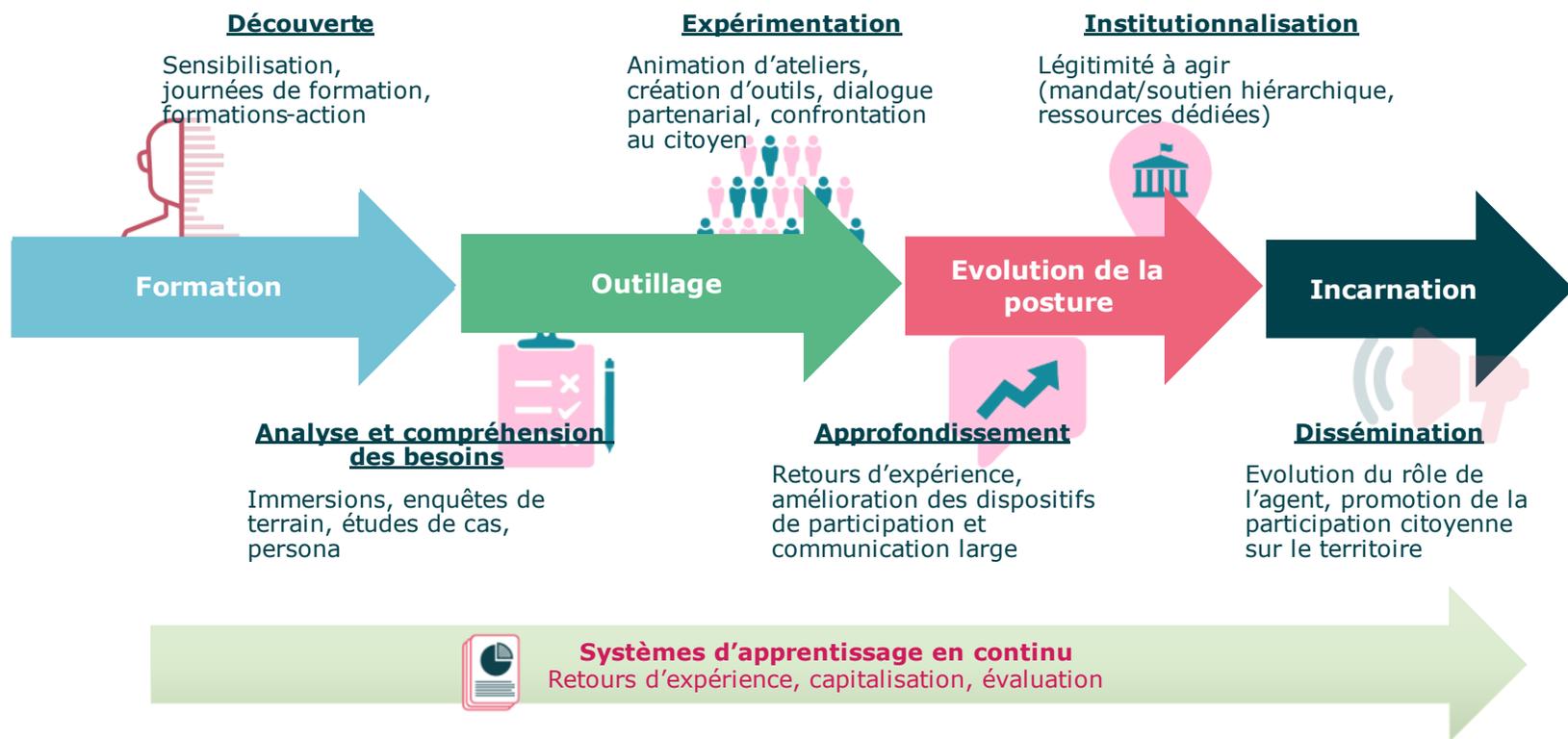
« L'évolution par rapport à il y a un an c'est qu'aujourd'hui on a eu l'opportunité de plus en plus de sensibiliser. On a acquis cette compétence de manière suffisamment importante pour recruter des personnes dans le réseau. J'interviens dans des formations, etc. On commence à être visibles sur ce sujet. Mais encore sur des questions très précises, je me sens même pas légitime. J'en ai jamais organisé moi-même. Mais je me vois pas demain aiguiller une collectivité. Les gens qui nous accompagnent aujourd'hui, on en est content parce que c'est très spécifique. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

La troisième limite est liée à la manière dont les projets ont été construits dans le cadre de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » : elle tient **au recours important des services de l'Etat à des prestataires** (privés ou associatifs) pour les aider à penser, concevoir et animer les démarches de participation, **sans que cela ne se traduise par un transfert de compétences** :

« Nous on ne peut pas remplacer les prestataires. On n'a pas vocation à ça. On ne peut pas se substituer. De même pour l'évaluation. On n'arrivera pas à se substituer aux prestataires. Donc on est dans notre rôle d'animation, de création d'un programme, d'une dynamique. On n'est pas des praticiens, c'est 5% de notre temps de travail. Donc forcément si on n'a pas le budget, c'est quelque chose que perdra le réseau. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Si la première de ces limites semble pouvoir être franchie aisément, par le biais de formation et par la pratique, les deux dernières sont plus structurelles et donc plus complexes à dépasser. Il apparaît cependant qu'une **logique d'internalisation des compétences de la participation citoyenne au sein de l'Etat**, à l'échelle nationale (avec l'exemple du CIPC) comme locale (avec l'appui des Laboratoires d'innovation publique), pourrait favoriser une plus grande autonomisation des agents publics – et donc une plus grande capacité à proposer plus fréquemment des dispositifs de participation de qualité.

Participation citoyenne : le parcours d'apprentissage des agents



4.2. Des effets réduits sur la prise en compte des citoyens dans l'action publique

Si les effets de l'appel à projets sur l'expérimentation convaincante d'une *fonction ressource de la participation* des services déconcentrés de l'Etat sont avérés, l'impact des actions menées par les lauréats sur les citoyens est nettement plus nuancé.

La complexité à identifier des effets importants des projets de participation menés sur la meilleure prise en compte des citoyens dans la fabrique des politiques publiques relève de **la difficulté largement rencontrée par les porteurs de projet à les associer à la définition et la mise en œuvre** de leurs actions (4.2.1). Cependant, parmi le petit nombre de citoyens associés aux projets, **les plus impliqués ont connu une expérience plutôt positive de la participation citoyenne**.

Ceux-ci peuvent mieux identifier et mieux comprendre l'action de l'Etat, voire des pouvoirs publics et plus marginalement, se sentir davantage capables d'interpeller les pouvoirs publics sur des sujets qui les préoccupent. Une limite importante à ce **processus d'empowerment citoyen en construction** relève de l'absence d'association des individus aux décisions importantes, qui conduit à les cantonner à une capacité d'amélioration « processuelle » des dispositifs de participation (4.2.2). Au-delà de l'identification des effets produits par l'appel à projets et les actions menées, **une approche plus transversale des projets conduit à en tirer des enseignements sur deux aspects** : les freins qui limitent la mise en place d'actions de participation, ainsi que les conditions favorisant des démarches efficaces (4.2.3).

ENCADRE 8

Les « citoyens participants » : le défi de la quantification

Il est difficile, à la fin de l'évaluation, de **quantifier le nombre de citoyens réellement impliqués dans les projets** lauréats de l'appel à projets, pour plusieurs raisons : ils sont souvent des bénéficiaires indirects des actions menées ; ils « participent » à des actions de nature très variée, allant de la simple information à l'inclusion au sein d'un panel citoyen, en passant par l'enquête ou des formes légères de consultation.

Cependant, le très faible nombre d'actions de participation dépassant le stade de la consultation permet d'estimer le nombre de personnes qui ne sont pas simplement informées ou consultées à quelques dizaines.

4.2.1. Une difficulté persistante à associer les citoyens

A rebours d'une définition ambitieuse de la participation citoyenne qui valorise le rôle de « co-décision » des citoyens, ceux-ci sont très souvent avant tout perçus comme une ressource – certes précieuse (4.2.1.1). Dans ce contexte, les logiques d'association des citoyens aux projets ne dérogent pas à l'écueil de nombre de démarches de participation citoyenne, qui s'inscrivent dans la quête d'un « citoyen lambda » mythifié (4.2.1.2). Dès lors, les projets menés ne mobilisent pas les citoyens dans le processus décisionnel (4.2.1.3).

4.2.1.1. Des citoyens davantage « ressources » que co-producteurs de l'action publique

Du fait de leur absence dans la formulation d'un besoin et dans la construction des démarches, les citoyens apparaissent **davantage comme des ressources que**

comme des parties prenantes des projets. Il apparaît en effet, de manière paradoxale, que la plupart des acteurs de terrain éprouvent des difficultés à « trouver » des citoyens pour alimenter leurs dispositifs de participation. Pour certains projets, la préoccupation des acteurs de terrain est dès lors **d’arriver à mobiliser des personnes dans la réalisation de leur action.**

Cette petite collectivité d’Île-de-France a ainsi conçu un dispositif participatif portant sur une thématique spécifique de son plan environnement. Une fois la démarche construite, la première préoccupation de cet acteur est de parvenir à ce que des habitants viennent l’alimenter en propositions.

« J’attends déjà que les habitants soient présents et qu’ils aient des choses à nous proposer, ou des choses à redire sur nos propositions » (Entretien avec un partenaire du projet)

De la même manière, ce projet membre du consortium des Hauts-de-France vise la collecte d’opinions de citoyens pour parfaire la construction d’un indicateur de bien être territorial destiné aux activités de recherche et d’aide à la décision de son institution. Les citoyens ne sont donc pas partie prenante des projets : **ils sont mobilisés pour produire des données qualitatives à même de produire un outil proche du terrain.**

« On a fait une promenade sensible et un atelier pour discuter d’un référentiel bien-être territorial qu’on avait fait sur la base de la littérature. Ce n’est pas un échantillon représentatif, mais c’est déjà ça. Nous on voulait recueillir l’expertise d’usage de ce territoire CSP+, résidentiel, semi-rural, pour tester des méthodes et recueillir de la matière. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Le même constat est fait par un « sous-porteur », **qui s’interroge sur la nature même de l’action menée :**

« Je ne suis pas sûre que ce soit un vrai projet de participation citoyenne : on a plutôt été dans la collecte de parole [des publics]. La réponse peut être double : oui c’est de la participation citoyenne, ou non, en fonction de la définition qu’on a de la participation. Plutôt non, car on est restés très dans l’entre soi : un projet de participation aurait dû faire du maillage avec d’autres acteurs pour s’inscrire dans une dimension universaliste de la citoyenneté. » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Ces démarches illustrent ainsi la propension des acteurs à concevoir des dispositifs techniques dans lesquels la parole citoyenne a surtout valeur de retour d’expérience, dans une logique de test sur des usages. Le porteur de projet suivant, qui vise à améliorer la prise en compte des usagers dans les maisons France Service, a ainsi **formalisé une « approche design », un processus activé par la collecte de la parole citoyenne.**

« Il y a eu une centaine de personnes vues ; ça a été long, très long, plus d’un an et puis il y a eu le Covid. Les ateliers ont dû parfois se faire en distanciel. Il a fallu aussi tester sur le terrain, c’est une approche nécessaire, et là c’est l’approche design qui est claire : immersion-ateliers-prototypes-test-déploiement. » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Cette approche, basée sur un processus d’idéation et le test d’hypothèses d’usages, **peut conduire à faire adopter des dispositifs qui ne sont pas nécessairement les plus pertinents** – et qui ne seront, dans les faits, pas adoptés par l’ensemble des parties prenantes par la suite.

« Les choix qui ont été fait sur [le dispositif expérimenté] sont aussi liés à l'appétence des participants pour des solutions qui semblent toute de suite prêtes, qu'on peut mettre en place rapidement ; là où des propositions de type modification organisationnelle peuvent sembler lourdes, ou bien carrément en dehors de la visualisation du participant. Quand on va lui demander de juger des propositions, il ne va pas prendre celle-ci, alors que les personnes en back office les auraient peut-être plus sélectionnées. Donc on a pas mal parlé de cet équilibre sur les types de solutions. La spécificité des [solutions choisies] est d'être de choses rapides à mettre en œuvre, concrètes, faciles à comprendre, et plus faciles à « voir les impacts » pour les participants. » (Entretien avec un prestataire)

Ainsi, la propension des projets à ne pas intégrer les citoyens dès la formulation des projets tend à faire de ces derniers **des ressources alimentant des dispositifs pensés sans eux**. Ce fonctionnement est pertinent à bien des égards pour collecter des données précieuses à la compréhension des publics et de leurs besoins et ne pas créer des projets « hors sol ». Il correspond néanmoins plus à une forme de démarche d'enquête – qui peut être largement collaborative et immersive – qu'à une dynamique participative ambitieuse.

4.2.1.2. Des projets en quête d'un « citoyen lambda » fantasmé

A quelques exceptions près – et notamment celle de projets qui sont menés par des agents expérimentés, dans une logique d'ancrage territorial – les **citoyens auxquels font référence les lauréats dans leur démarche de participation renvoient à une figure abstraite, que l'on peut qualifier de « citoyen lambda » et que l'on retrouve dans nombre d'expériences de participation**⁴³. Cette figure possède trois principales caractéristiques valorisées par les porteurs de projet.

En premier lieu, le « citoyen » tel que conçu par les projets **ne possède que peu de compétences ou d'expertise spécifique sur l'objet de la participation**. Par opposition aux savoirs « experts » qui légitiment les projets, il est attendu de lui des savoirs « profanes », autrement son expertise comme pur usager – et notamment de son espace géographique et professionnel⁴⁴. Une personne ayant participé en tant qu'habitant à un dispositif de participation citoyenne témoigne de la disqualification dont elle a pu faire l'objet, car trop connaisseuse du sujet traité :

« Moi je suis venu [au dispositif de participation citoyenne] car dans mon travail aussi ça me touche, c'est l'intérêt intellectuel. Je me souviens avoir été interviewée par un journaliste à la fin d'un atelier ; il m'a dit que mon expérience ne l'intéressait pas car je n'étais pas l'habitant lambda. C'est un peu le fantôme, et je pense que ce

⁴³ La démocratie participative, sous certaines de ces modalités, consacre une figure politique nouvelle : le « citoyen ordinaire », le profane, le « citoyen lambda », requis de se prononcer, supposé capable de se positionner politiquement à l'issue d'un débat plus ou moins contradictoire. Dans certains cas, à l'exemple des conférences de citoyens telles qu'elles sont pratiquées en France ou du sondage délibératif, il est même fait recours à des instituts de sondage pour sélectionner et recruter ces perles rares. Or, le « citoyen ordinaire » est très largement une fiction politique. Tout acteur, y compris lorsqu'il joue le rôle du profane dans tel ou tel de ces dispositifs, est déjà plus ou moins engagé, plus ou moins informé. Loïc Blondiaux, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007, vol. 50, n° 2, p. 118-129.

⁴⁴ C. Robert, « Chapitre 11 », art cit.

qu'on met derrière, c'est les éloignés, ceux qu'on ne voit pas d'habitude. » (Entretien avec une habitante)

En second lieu, le « citoyen » des démarches est **caractérisé par une forme d'apolitisme, qui se caractérise par l'absence de posture militante ou d'appartenance politique exprimée**. En ce sens, son apport aux dispositifs participatifs est objectif, mesuré, rationnel et peut permettre d'arriver à un consensus⁴⁵. L'extrait qui suit montre ainsi comment les aspirations politiques peuvent contribuer à dévaluer la parole du citoyen, qui perd ainsi son caractère « lambda » :

« Donc l'intérêt du [projet], c'est de pouvoir avoir l'écoute du citoyen, comme on l'appelle « lambda », c'est pas péjoratif, mais qui n'est pas ... qui n'est pas dans cette posture militante et qui permet d'avoir la vision peut-être un peu plus objective du [projet]. » (Entretien avec un partenaire du projet)

En troisième lieu, **le citoyen est considéré comme « homogène », indépendamment de ses caractéristiques sociologiques**. En sa qualité de « lambda », son âge, son genre, ou encore sa classe sociale – qui, rappelons-le, sont des variables socio-démographiques lourdes et qui influent sur l'expérience que font les personnes de la participation citoyenne – ne sont que peu prises en compte. Les personnes dont la parole est valorisée dans les projets sont donc les « riverains – usagers » dont les porteurs de projet estiment qu'ils **représentent une forme de neutralité sociologique**. Cette collectivité locale envisage ainsi les citoyens impliqués dans la démarche comme des « habitants », indépendamment des groupes sociaux dans lesquels s'inscrivent ces derniers.

« La participation c'est d'avoir des gens, pouvoir leur demander leur avis et les inclure pour améliorer le projet. Nous ce qu'on voudrait c'est mettre en place des actions qui sont positives pour les habitants et qui leur sont bénéfiques. » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Ces caractéristiques qui construisent la figure du citoyen « lambda » au sein des projets ont trois principales conséquences :

- D'abord, elles **réduisent les citoyens à leur seule expertise d'usage**, alors que ces derniers possèdent des savoirs et des compétences dépassant largement leur qualité de riverain-usager. Ni les compétences professionnelles (habitants experts, chercheurs, journaliste, agents des collectivités) ni les savoirs spécifiques (connaissance d'enjeux écologiques, politiques ou économiques du territoire) des citoyens ne sont donc attendus d'eux dans les projets.
- Ensuite, **la neutralité supposée du « citoyen lambda » invisibilise le caractère politique de ses usages et de ses discours**. L'absence de posture militante ou partisane n'induit en effet pas l'absence de positionnement politique. Par ailleurs la disqualification des postures militantes réduit la présence de discours structurés d'opposition dans les projets, alors même que ces derniers constituent une forme de participation.
- Enfin, concevoir le citoyen en l'extrayant de ses caractéristiques sociologiques **réduit la capacité des porteurs à penser les inégalités entre groupes sociaux**. Plusieurs projets ne s'inquiètent ainsi pas de la surreprésentation de certains groupes sociaux dans leurs dispositifs participatifs. La plupart n'envisagent pas, par ailleurs, de modalités de participation spécifiques conçues pour des publics historiquement « éloignés » de l'action publique.

⁴⁵ Jeanne Demoulin, « 7. Participation. Démocratie participative et mobilisations citoyennes » dans *Urbanisme et aménagement*, Paris, Armand Colin, 2020, p. 133-146.

Cette conception du citoyen tend à limiter la prise en compte des discours collectifs (partis, associations) et des inégalités sociologiques dans les démarches. Il apparaît néanmoins que **les projets visant dès leur conception un public spécifique** (les communautés du fleuve Maroni en Guyane, les personnes en situation de handicap ou les jeunes de l'ASE en Pays de la Loire) **sont plus à même de dépasser la figure du citoyen lambda** pour réfléchir aux savoirs, postures et caractéristiques spécifiques au groupe concerné.

4.2.1.3. Des citoyens absents des processus de décision

Si l'**absence d'expertise du citoyen lambda** est largement valorisée dans le processus de recueil des attentes auprès des citoyens, elle est en revanche **discriminante dans l'association au processus décisionnel**. En effet, pour pouvoir débattre et **être susceptible d'influencer la décision publique, le citoyen doit en effet être reconnu « en tant que... »** c'est-à-dire qu'il doit préalablement appartenir à une organisation (professionnelle, associative) concernée par le projet.

Ainsi, lors des concertations publiques organisées par un lauréat, les individus qui prennent la parole le font en se présentant, énonçant ce qui fonde leur légitimité à prendre la parole. Celles et ceux qui ne sont dotés d'un tel bagage sont relégués au rang de spectateurs et n'osent – ou ne pensent pas à – intervenir. A l'échelle des lauréats et des porteurs de projet, **l'expertise technique, supposée lacunaire chez les citoyens, explique l'absence de partage du pouvoir décisionnaire :**

« Les citoyens donnent un avis, les citoyens ne sont pas décisionnaires ! Ce sont les élus qui le sont. Donc évidemment, ce qu'on cherche c'est être au plus près des préoccupations des citoyens, mais si quelqu'un a une idée qui n'est pas réalisable, par exemple financièrement, l'avis ne sera pas suivi ! Si l'idée n'est pas réalisable du point de vue technique, parce que trop de surface au sol, qu'on n'est pas dans la loi etc., on ne va pas suivre ! En fait, je ne vais pas faire de politique, mais certains disent « le peuple est souverain », je dis non parce que le peuple n'est pas expert dans tous les domaines ! » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Dans ce cas de figure, le **rôle du citoyen dans le processus de participation est fortement cadré**, et réduit à des aspects souvent secondaires :

« On s'est rendu compte aussi qu'ils avaient des attentes, qu'il fallait recadrer, parce que les gens pensaient que c'était eux qui allaient proposer les actions en fait ! Ce n'était pas leur rôle ! Leur rôle il était vraiment sur la concertation d'orienter, comment concerter : quel jour, quelle heure, sous quel format, comment communiquer ... ». (Entretien avec un partenaire)

Enfin, certains « sous-porteurs » accompagnés ont pu faire le constat d'une réticence des institutions à prendre en compte le caractère parfois critique, ou du moins nuancé, des productions qui ont pu être réalisées avec les citoyens impliqués dans les projets. **Cette volonté de contrôle de la parole citoyenne produite a pu largement complexifier la mise en œuvre du projet, et réduire la portée** des actions de participation menées :

« Sur le côté « vous discutez avec les jeunes, super » : mais si les jeunes ont un discours très offensif vis-à-vis de la politique éducative et que vous faites des podcasts sur leur témoignage, ça va porter préjudice à la politique publique ! Ils étaient beaucoup là-dedans, s'il y avait de la revendication de la part des jeunes. Ils

ont voulu maîtriser le contenu : au fur et à mesure que le projet avançait, j'avais un chargé de communication qui arrivait, un chef de cabinet, etc. Moi je disais : je suis en train de créer de la confiance avec les jeunes, y'a pas d'agressivité, j'ai pas besoin d'un chef de cabinet, les jeunes ne parleront pas. C'était inentendable, j'ai dû composer. Après j'ai dû faire écouter les podcasts au Directeur de cabinet pour qu'il dise ce qu'il en pense et qu'il décide s'il nous aide à diffuser ou non. Et je n'ai pas encore eu la réponse. Alors que le contenu donne une image très positive du Département, et surtout des jeunes ! » (Entretien avec un « sous-porteur » de projet accompagné)

Il apparaît ainsi que **les raisons qui font du citoyen « lambda » un bon client pour les dispositifs d'action publique soient les mêmes qui limitent sa prise en compte dans la construction et la mise en œuvre du projet**. Considéré seulement comme un expert d'usage, extrait de son environnement social, politique et professionnel, le « riverain-type » **ne possède pas la compétence légitime nécessaire à sa prise en compte dans des processus participatifs fondés sur l'expertise des décideurs**. Cette catégorie de « citoyen lambda », desquels les décideurs s'excluent en leur qualité d'agents de l'Etat, est donc systématiquement absente de l'impulsion des projets, qui ne repartent pas de besoins formulés et construits par les citoyens eux-mêmes.

4.2.2. Pour les « participants » : un *empowerment* citoyen balbutiant mais limité

La difficulté des porteurs de projet à associer les citoyens, habitants et usagers aux dispositifs qui les concernent ne signifie pas que les actions menées sont dénuées d'effet pour ceux qui s'y engagent. Parmi le petit nombre de citoyens associés aux projets, **les plus impliqués ont connu une expérience plutôt positive de la participation citoyenne**.

Deux effets sont identifiables parmi ceux-ci – et relativement diffusés, notamment du fait du profil plutôt homogène des participants. Le fait de mieux identifier et mieux comprendre l'action de l'Etat, voire des pouvoirs publics, en est l'élément principal (4.2.2.1) ; plus marginalement, certains se sentent davantage capables d'interpeller les pouvoirs publics sur des sujets qui les préoccupent (4.2.2.2). Une limite importante à ce processus *d'empowerment citoyen* en construction relève de l'absence d'association des individus aux décisions importantes, qui conduit à les cantonner à une capacité d'amélioration « processuelle » des dispositifs de participation (4.2.2.3).

4.2.2.1. Une action de l'Etat plus visible et mieux comprise

Cette meilleure compréhension peut tout d'abord s'observer **à l'échelle des partenaires des projets lauréats**, qui en perçoivent l'intérêt stratégique à moyen et long-terme :

« L'effet c'est le renforcement de nos liens avec les services de l'Etat. Maintenant je sais que si on doit faire un projet de recherche urbain on pourra aller les chercher. Ça a posé des questions de gouvernance sur ce laboratoire, de poser la question de l'animation. Et puis une montée en compétence et un outil fonctionnel que l'on peut déployer à tout moment, et ça c'est plutôt intéressant. » (Entretien avec un partenaire d'un projet lauréat)

Pour les citoyens, cette meilleure compréhension se matérialise notamment par **une perception plus claire des marges de manœuvre dont disposent les agents publics**. Lorsque ceux-ci peuvent expliquer leurs objectifs, leur périmètre d'action, mais également ce qu'ils ne peuvent pas faire, les **conditions de l'échange peuvent évoluer** vers un dialogue plus fertile :

« [L'évolution de la posture des citoyens qui participent est] radicale, oui dès quelques minutes de discussions. Ils peuvent rester sur leur position, mais ils seront moins radicaux. Ils en tirent beaucoup de satisfaction. Et dépasser le côté grand méchant. Mais c'est un travail de fourmi, moi je ne sais pas comment démultiplier cela. Déjà à travers un maire présent, une association, des orateurs de l'Etat qui vont expliquer pourquoi ils font cela comme ça, les contraintes, qu'ils comprennent les attentes mais que la marge de manœuvre est celle-là, ça désamorce tout quoi ! J'ai vu des assos qui étaient vent debout, remontées comme des pendules, à raison hein [...] je les ai vues aller remercier la personne [publique] car il avait eu un discours sincère et authentique. C'est là où il faut être droit dans ses bottes, tenir le choc. Ça désamorce les situations de conflit. Une autre fois je pense aussi à une personne du Ministère qui était venue, qui a dit « ça je peux, ça je ne peux pas », c'était de l'authenticité aussi. En fait, les gens sont en capacité d'entendre les contraintes et difficultés. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Ces prémices d'effets – ils n'ont été constatés que sur un seul des six projets lauréats – nécessitent une ingénierie importante, ainsi que **l'organisation d'un cadre de participation suffisamment sécurisant** pour que ce « dévoilement » des coulisses de l'action publique puisse s'opérer.

4.2.2.2. Une plus grande capacité d'interpellation des pouvoirs publics

L'enquête de terrain réalisée montre qu'à certaines conditions, cette meilleure compréhension des possibilités et des limites de l'action publique peut **conduire les citoyens à se montrer davantage exigeants vis-à-vis des pouvoirs publics**. Puisqu'ils en connaissent les compétences, l'exercice de la participation peut être l'occasion de demander des comptes :

« Le fait que le panel perdure dans le temps montre aussi aux industriels, aux services de l'Etat, aux élus, qu'il y a des attentes de la population. C'est pour cela que c'est important de le pérenniser, d'où la question aussi de qui prend la parole, pourquoi... Une population engagée sur ces sujets et exigeante par rapport aux industriels, à l'Etat. Qu'il y a une exigence derrière. » (Entretien avec un habitant)

« Si on pérennise le panel et que la concertation ne s'essouffle pas, pour montrer que la population est toujours présente, s'intéresse, et demande des choses. De là vient le fait que le SPPPI essaie aussi de diversifier ses outils, avec les Cafés Réponses, où on peut questionner les pouvoirs publics par exemple. » (Entretien avec un habitant)

Cet effet mesuré auprès de certains habitants s'étant impliqués dans des dispositifs de participation n'est pas anodin. Il questionne **les frontières de la participation citoyenne**, et notamment la manière dont des dispositifs construits par les pouvoirs publics et relativement cadrés (objectifs, méthodes) peuvent générer des attentes plus fortes de la part des citoyens. **La prise en compte des attentes de ces**

citoyens « exigeants » car mieux (in)formés constitue une piste de travail pertinente pour l'amélioration des dispositifs de participation.

4.2.2.3. Des effets cantonnés à une amélioration « processuelle » des dispositifs de participation

Bien que des effets « d'empowerment citoyen » puissent être objectivés dans le cadre de l'évaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires », deux limites doivent être rappelées. La première tient au fait que peu de citoyens ont été associés en nombre, et que peu de projets lauréats ont réellement impliqué, en profondeur (durée de l'engagement, interactivité), des citoyens.

La seconde est relative au périmètre de ces actions de participation. La question posée est simple, mais constitue **l'enjeu essentiel de toute démarche de participation citoyenne : quel est le pouvoir octroyé aux citoyens qui participent ?**

De ce point de vue, il apparaît que **les ambitions des projets lauréats sont restées limitées**. Le dispositif de participation qui a le plus impliqué les citoyens dans les faits – le panel citoyen du projet REPONSES, autour de l'Étang de Berre – illustre cet écueil : les habitants qui s'y engagent sont questionnés sur le dispositif REPONSES en général, son fonctionnement, ses modalités d'amélioration (quels publics éloignés consulter, etc.) :

« [Ce qu'on fait] ça vient enrichir des actions ; par exemple sur l'organisation de l'AG on va dire, la présentation ouverte à tous du dispositif... là c'était comment l'organiser. Là ça c'est fait selon nos recommandations. Après, les actions, ils prennent en compte cela, on le voit sur les fiches-actions. Et si on dit tiens ce serait bien de faire des micro-trottoirs, ou d'impliquer des influenceurs, alors le [porteur de projet] va le faire. » (Entretien avec un habitant)

Si cette implication produit des effets, elle se heurte à la limite précédemment évoquée : **lorsque les citoyens deviennent plus informés, davantage au fait des enjeux techniques et politiques qui les entourent, et qu'ils ne questionnent plus simplement les modalités de participation, mais également la co-construction des politiques publiques, comment intégrer leurs revendications ?** Cette question n'a que très marginalement été traitée lors de l'expérimentation, et reste largement ouverte.

4.3. La mise en place d'actions de participation citoyenne : freins et leviers

Au-delà de l'identification des effets produits par l'appel à projets et les actions menées, une approche plus transversale des projets conduit à en tirer des enseignements sur deux aspects : les freins qui limitent la mise en place d'actions de participation (4.3.1), ainsi que les conditions favorisant des démarches efficaces (4.3.2).

4.3.1. Les freins à la mise en place d'actions de participation

L'évaluation a permis d'identifier **plusieurs freins à la mise en place d'actions** de participation citoyenne.

Le premier concerne **la faible implication dont font preuve les acteurs-clés des démarches de participation que sont les élus, et le personnel public plus généralement**. Ce faible engagement politique envers la participation, voire les phénomènes de résistance – sur lequel a travaillé l'un des porteurs de projet lauréat – constitue un frein structurel et freine la diffusion de démarches de participation à large échelle :

« Dans les enseignements sur le panel qu'on a, très clairement ce qui va faire la différence c'est la manière d'incarner la participation. On a une collectivité avec un maire convaincu, aux manettes. Dans d'autres collectivités on va avoir des agents esseulés. Dans le cas de ces acteurs le temps consacré est un obstacle. C'est souvent le cas quand la participation est rajoutée pendant le projet au lieu d'en être la fondation. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

« Et on est dans une culture des décideurs du « je suis responsable je suis garant, de l'intérêt commun, de la sécurité publique ». Je ne vois pas une préfète donner du pouvoir de décision. Derrière il y a la peur, est-ce que je suis prête à mettre en questionnement une politique publique dont j'ai la charge et la responsabilité. Lâcher prise et donner place. Et puis spécificité du millefeuille de la politique française, où on ne sait pas où sont les compétences, ce qui complexifie la prise en compte. » (Entretien avec un partenaire d'un projet)

Le second frein concerne le **manque de ressources dédiées aux actions de participation**, alors que les démarches citoyennes impliquent une forte présence sur le terrain, ainsi que des horaires souvent « atypiques » - et ce d'autant que l'implication des agents n'est que partiellement reconnue et légitime :

« Je dirais sur la partie « impliquer les agents de l'Etat », ça c'est un peu plus compliqué peut-être ; parce que certains sont très impliqués dans le COPIL, d'autres plus loin. L'appel à projets visait aussi à outiller la fonction publique à aller vers les citoyens, et là concrètement sur nos domaines, il y a un problème de ressource des agents de l'Etat ; et je dirais de formation aussi. Ils sont toujours en déficit de personnel. Donc clairement, la partie contact avec les populations, c'est pas dans leur métier, c'est pas leur job normalement c'est le Préfet qui fait cela ; et même s'ils

ont plus de latitude maintenant, comme ils sont en déficit de personnel, c'est le sujet qui va être mis de côté car plus difficile à chiffrer et quantifier ; donc ça ne rentre pas dans les tableaux de reporting. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

« L'agence nous a bien expliqué les principes de la participation citoyenne ! Y compris l'état d'esprit qui nous suit encore. Qu'est-ce qui nous manque ? Mais c'était pas prévu, c'est mettre en place de la concertation ; c'est beaucoup de temps, d'énergie, ça nécessite aussi de la communication et on a pas les moyens donc ça nous a pas donné les moyens pour ça, donc c'est ... C'est conçu comme ça dès le début mais ça nous assomme sur le fait que déjà on a peu de moyens mais qu'il nous en faudrait davantage ! » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Le troisième frein est relatif aux **modalités d'utilisation des réflexions et de la parole produite lors de démarches de participation**. Un des « sous-porteurs » de projet accompagné témoigne ainsi de son embarras face à une logique parfois « extractive » de la parole des usagers :

« On a 15-20 usagers qui ont témoigné, qui ont été enquêtés... et finalement on n'a rien changé. Pas de retour car on n'a rien à leur dire. Ils sont gentils donc ils ne disent rien. Mais nous, de les avoir sollicités sans faire de retour, c'est dommageable. On va pas leur présenter [l'outil construit]. » (Entretien avec un « sous-porteur » accompagné)

La **gestion des dissensus, voire des conflits, est un élément également déterminant, puisqu'il peut conduire à un désengagement de personnes a priori** intéressées mais exprimant des désaccords avec la majorité :

« Je me souviens aussi de quelque chose qui m'avait un peu heurtée : en 2019, je trouvais que le panel citoyen était beaucoup orienté sur... le panel citoyen trouvait qu'il y avait un vrai problème de pollution lié aux industries. Un seul membre n'était pas d'accord avec cela ; et j'ai remarqué que très rapidement, il y a eu un échange... pas virulent, mais une opposition, et j'ai senti que cette personne s'était sentie minoritaire, et ne s'est plus exprimée du tout ensuite. Et elle n'est jamais revenue. Il faut faire attention à cela : que chaque parole puisse être entendue. Les points de vue minoritaires doivent être entendus, et les personnes doivent se sentir légitime à participer. Sinon la participation citoyenne peut tourner en vase clos dans le sens où il partage une même idée. » (Entretien avec une habitante)

Un habitant témoigne également des frustrations liées au sentiment d'inutilité de l'investissement mis dans les démarches de participation, **lorsque les décisions publiques vont à l'encontre de ce que préconisent les citoyens** à qui l'on a donné la parole :

« Donc ça part en pétitions, et sur les réseaux sociaux – et la société elle a engagé des avocats. Ils pensaient que ça allait passer avec l'enquête publique. Il y a une espèce d'historique de la pollution, qu'on va faire perdurer ! Alors qu'on a dit stop au niveau de l'enquête publique. On a fait remonter avec une lettre du député au Préfet, une autre de la FNE 13, et de la Mairie. Tous les riverains vont s'opposer, car ça va à l'encontre de ce qu'on a travaillé sur plusieurs ateliers ! C'est pour ça que j'ai écrit à [la porteuse de projet] pour lui dire « on travaille là-dessus sur REPONSES, et on va nous mettre ça !!! ». Elle est tombée un peu des nues, c'est un truc à travailler dans

le dispositif, de faire de la prévention, et au niveau de l'orientation industrielle du territoire, qu'il y ait des choses. » (Entretien avec un habitant)

Les freins **à la mise en œuvre de la participation sont donc de deux ordres principaux** : politiques (qui soutient la participation, comment les résultats sont mobilisés) et méthodologiques.

4.3.2. Les conditions favorisant des démarches efficaces

L'évaluation a, à l'inverse, permis d'identifier **les conditions favorables à la mise en place** d'actions de participation citoyenne qui fonctionnent.

Il apparaît tout d'abord que **certaines thématiques de politique publique, notamment lorsqu'elles articulent enjeux locaux et préoccupations nationales**, favorisent l'installation d'un dialogue qui mobilise les citoyens :

« **Donc REPONSES et tout ce qui a eu autour, c'est totalement dans l'air du temps. On a envie de dire stop, on ne veut plus être malade, pourquoi tant de cancers, qui pollue plus, etc. il y a trop de rumeurs, de gens qui parlent... sur les réseaux tout le monde dit tout et n'importe quoi. Il y a trop de fake news.** » (Entretien avec un habitant)

« **On a voulu – je ne sais pas qui, sans doute les industries et l'Etat en tout cas – ont commencé à trouver qu'il y avait de plus en plus de cancers et de gens qui en parlaient ; ça c'est territorial, c'est ça qui a motivé les gens à participer aux ateliers. Plus que le réchauffement climatique : la santé.** » (Entretien avec un habitant)

Les méthodes mobilisées pour animer les dispositifs de participation citoyenne ne sont pas jugées de la même manière par les participants. L'interactivité des méthodes est de ce point de vue fortement valorisée :

« **Ce sont des ateliers plus que réunions, car on n'est pas passifs. On nous fait participer de manière ludique, c'était très bien, à chaque fois ils ont fait preuve d'initiative, d'écouter les attentes. Et en même temps la dernière fois on a fait une réunion avec visite de site, c'est génial, de montrer comment c'est. Tout le monde est ravi, tout ça est du positif. Ils ont fait preuve d'initiative, d'adaptation. Ils ont essayé d'éviter les réunions rébarbatives.** » (Entretien avec un habitant)

Pour certains porteurs de projet, une condition de l'atteinte de l'impact serait **la capacité à individualiser l'accompagnement à la participation des** acteurs du territoire, en complément des démarches de formation dont la nature est davantage collective :

« **On veut continuer à former, accompagner individuellement davantage d'ailleurs. Continuer ce qu'on fait avec les mêmes moyens, et pouvoir continuer à faire de l'accompagnement individuel. C'est comme ça qu'on a un impact. Un des plus beaux exemples c'est [un « sous-porteur » accompagné]. Il a fallu aller les chercher, et au final ils ont investi pour déployer une grosse stratégie participative. Ils ont recruté notre prestataire pour faire une AMO avec un budget de 100 000 euros, pour les accompagner sur une vraie démarche participative. Ils se sont vraiment pris au jeu et ils ont été exemplaires.** » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

La **prise en compte des attentes des citoyens et l'intégration de leurs propositions** – et le fait que ceux-ci le perçoivent – constitue une autre condition favorisant la réussite des projets, notamment en ce qu'elle conditionne l'inscription des « participants » sur le long-terme :

« Les gens que j'ai rencontrés étaient totalement sincères et qu'ils ont mené ce projet avec authenticité. Je n'aurais pas adhéré si ce n'était pas le cas. C'est dû aux personnes aussi : avec [le porteur de projet] ça passe, j'aime beaucoup sa façon de présenter les choses, son côté très humain, et puis il a une équipe aussi. En ayant vu l'adaptation par rapport aux attentes aussi, car ça fait 3-4 ans qu'on est sur [le dispositif de participation], moi j'ai vu le début et j'ai vu maintenant, je sais que ça se s'est adapté, en positif. » (Entretien avec une habitante)

La **construction d'alliances entre citoyens et pouvoirs publics constitue un dernier facteur favorable**, bien que cela se retrouve plus rarement. Dans un jeu d'acteurs complexe, des habitants ont ainsi pu trouver un soutien auprès d'élus locaux :

« Moi je suis très impliquée, j'ai créé une asso d'environnement, on a créé un sentier pédagogique près de la pétrochimie. On est en plein dans le truc. On a la chance aussi avec notre mairie d'avoir la confiance de nos élus qui nous ont laissé aménager le truc ; on est sur du participatif, ce sont des citoyens qui font cela avec l'accord du Conservatoire du littoral et la mairie. Le citoyen devient acteur. » (Entretien avec une habitante)

Enfin, les travaux menés par certains porteurs de projet, parfois accompagnés de prestataires, ont montré tout **l'intérêt d'une démarche de documentation et de capitalisation en continu** pour garder une trace du travail effectué et valoriser les différentes implications (habitants, usagers, professionnels...). S'il ne s'agit pas à proprement parler d'une condition facilitante, ce type d'action contribue à faire vivre la mémoire des expériences de participation, à les diffuser et, *in fine*, à les légitimer.

PARTIE 3.

Enseignements de l'évaluation

5.

Conclusion et préconisations

Le travail évaluatif mené avait pour objectif de qualifier les démarches de participation expérimentées par les services déconcentrés de l'Etat, d'en analyser les forces et les faiblesses, et d'en identifier les effets. **A un niveau plus « macro », l'analyse transversale réalisée à partir des six cas d'études que représentent les projets lauréats permet de monter en généralité sur la plus-value et les limites de la démarche d'appels à projets.**

L'évaluation montre ainsi que l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » a produit des effets utiles aux porteurs lauréats à deux niveaux (amorçage et innovation pour les plus novices, consolidation et amplification pour les plus aguerris). Pour autant, la répliquabilité des démarches expérimentées reste conditionnée à la résolution de difficultés non négligeables en termes d'approches de la participation, de positionnement et de ressources allouées (5.1).

L'ensemble du travail d'évaluation réalisé autour de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » permet **d'identifier trois axes de progression pour favoriser la diffusion de démarches de participation citoyenne soutenues par les pouvoirs publics.** Clarifier des rôles des différents acteurs en matière de participation citoyenne, mobiliser les acteurs locaux de l'innovation sociale et citoyenne (laboratoires d'innovation publique, tiers-lieux, etc.) dans le cadre de démarches de participation et cibler davantage les modes de soutien de l'Etat à l'expérimentation de démarches de participation davantage ciblés, sont autant de pistes à approfondir pour obtenir des impacts plus systémiques (5.2).

5.1. Conclusion : atouts et limites de la démarche d'appel à projets

L'analyse transversale réalisée à partir des six cas d'études que représentent les projets lauréats permet de monter en généralité sur la plus-value et les limites de la démarche d'appels à projets.

Si l'évaluation montre que l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » a produit des effets utiles aux porteurs lauréats à deux niveaux (amorçage et innovation pour les plus novices, consolidation et amplification pour les plus aguerris) (5.1.1), la répliquabilité des démarches expérimentées reste conditionnée à la résolution de difficultés non négligeables en termes d'approches de la participation, de positionnement et de ressources allouées (5.1.2).

5.1.1. L'AAP « Participation citoyenne » : des effets d'innovation et d'amplification

La démarche de sélection menée dans le cadre de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » a conduit à **sélectionner des porteurs de projet à l'expérience et aux capacités organisationnelles hétérogènes**. Les effets de l'expérimentation varient par conséquent fortement d'un lauréat à l'autre, et deux types d'effets de l'AAP sont identifiables, notamment en fonction des niveaux d'avancement initiaux des porteurs : certains ont bénéficié d'un effet d'amorçage et d'innovation (5.1.1.1), d'autres d'un effet de consolidation, voire d'amplification de leur projet (5.1.1.2). Ces effets restent cependant peu systématiques (5.1.1.3).

5.1.1.1. Un effet d'amorçage et d'innovation

Les deux années d'expérimentation ont permis à des porteurs de projet « novices » **d'amorcer une dynamique de participation relativement classique** dans leur institution. Le lauréat francilien a, à titre d'exemple, pu investir le sujet grâce aux financements issus du PIA, sans lesquels il n'aurait pas intégré la participation citoyenne à leur portefeuille de mission.

« J'ai le sentiment que cette expérimentation c'était un déclencheur de démarche. Démarche qui s'avère attendue et pour laquelle il y a une marge de développement importante. Il y a du répondant, important, avec une vraie dynamique. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Dans certains cas, **l'AAP aura permis de soutenir des démarches à vocation exploratoire, autour de projets plus innovants**. Ces dernières voient le jour lorsque l'institution lauréate dispose d'une forte expérience dans la conduite de démarches collaboratives et participatives et que les projets sont conçus spécifiquement avec une visée d'expérimentation. Les démarches les plus atypiques émanent ainsi du porteur de projet Guyanais – habitué à travailler l'inclusion des communautés des deux fleuves - ainsi que du projet Citoyen en CommunS, porté par un laboratoire d'innovation publique.

Dans les deux cas, les lauréats ne cherchent pas à construire ou pérenniser un dispositif de participation : ils emploient l'appel à projets comme une **opportunité de tester de nouveaux outils ou d'engager une collaboration avec de nouveaux acteurs**. Leurs démarches assument ainsi davantage une posture transformatrice : elles affirment leur volonté de faire évoluer les modalités de prise en compte des citoyens.

Cependant, en soutenant des acteurs novices dans des institutions plutôt inexpérimentées en matière de participation, l'AAP encourt le **risque d'amorcer des démarches à la pérennité et au rayonnement interne limité**. Le lauréat suivant doute ainsi de sa capacité à pérenniser le projet en l'absence des fonds complémentaires.

« Et donc [notre projet] ça a donné un essor, permis de constituer un réseau, de lancer une dynamique. Et nous on souhaite que ça se pérennise. Mais comment faire la suite sans forcément avoir les budgets... » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Plusieurs lauréats ont ainsi considéré l'appel à projets comme une possibilité d'innover ; ils peuvent cependant regretter l'absence de propositions quant à la suite de l'appel à projets (nouveaux financements, etc.), qui a ouvert des possibilités qu'ils vont devoir poursuivre en autonomie.

5.1.1.2. Un effet de consolidation et d'amplification

En second lieu, l'appel à projets aura permis de consolider et d'amplifier des démarches préexistantes de participation citoyenne. La démarche « Réponses », qui vise à apporter des réponses concrètes aux habitants de l'étang de Berre concernant la qualité de l'air, préexistait ainsi à l'expérimentation. L'apport principale de l'appel à projets aura été d'élargir la phase de consultation des habitants, notamment en **collectant la parole de personne auparavant éloignées du dispositif**.

« Dans le cadre du projet, ça a été super d'avoir ce financement car de nouveau une opération d'envergure sur le terrain. Autant la première année on avait recueilli 700 témoignages, là c'est 1300 l'année dernière. Donc permis de conforter la mécanique du projet, de lui donner une maturité et l'inscrire dans trois temps qui se succèdent et qui sont une démarche qui a du sens, qui se poursuit toute l'année – ça nous a permis d'installer ça dans la durée... Cette pérennisation est clairement grâce à la DITP. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Si « mécanique » du projet n'a néanmoins pas connu de transformation profonde, les financements obtenus dans le cadre de l'appel à projets ont clairement permis au porteur de **projet d'approfondir son projet** en cherchant à l'étendre à des publics jusqu'ici peu atteints (jeunes, habitants des QPV). Pour le porteur de projet, le cadre proposé par l'appel à projets n'a pas conduit à innover radicalement, mais bien à **consolider l'existant, le routiniser, tout en apportant des améliorations fonctionnelles**.

5.1.1.3. Des effets qui restent peu systémiques

Bien que les effets d'amorçage et de consolidation des démarches de participation soient clairement identifiables, l'enquête qualitative menée auprès des six lauréats de l'AAP permet de mettre en lumière **une faible coordination des projets entre eux et avec le reste du champ de la participation citoyenne**. Il apparaît en effet que l'appel à projets n'a pas permis aux démarches sélectionnées de s'entendre sur une acception collective du concept de participation, ni de coordonner leurs pratiques et leurs outils.

Les lauréats ont ainsi à plusieurs reprises **déploré l'absence de coordination globale de la promotion de projets**, qui auraient pu bénéficier d'une dynamique d'apprentissage commune. Dès lors, les démarches évaluées sont caractérisées par leur dispersion : elles s'emploient à déployer une large pluralité

d'outils sans entamer de réflexion collective sur les dimensions de la participation qu'il conviendrait aux services de l'Etat d'investir en priorité. Les réflexions sur le rôle spécifique que devrait jouer l'Etat déconcentré sur le champ de la participation, comme celle menée par la lauréate ci-dessous, restent donc cantonnées à une échelle individuelle.

**« La plupart des projets sont portés par le territoire ; l'Etat doit être là pour accompagner, pour conseiller, renseigner, renvoyer vers les ressources. Parce que l'Etat ne porte pas beaucoup de démarches...l'Etat fait de l'accompagnement surtout, mais pour accompagner il faut connaître le sujet. Et pour cela il faut être en prise avec les collectivités, les entreprises, c'est pas les mêmes problématiques. »
(Entretien avec un porteur de projet lauréat)**

Cette absence de coordination globale et de réflexion commune sur les outils, les définitions, les acteurs et les objectifs politiques associées à la **participation limite ainsi la capacité des porteurs à produire un impact collectif dépassant leur seul projet.**

5.1.2. La répliquabilité des démarches en question

Si les effets de l'appel à projets sont notables pour les porteurs de projet lauréats, un des enjeux qui suscite le plus d'interrogations est celui de la répliquabilité des démarches de participation expérimentées.

Il apparaît en effet que celles-ci proposent des approches de la participation très dispersées qui ne constituent donc pas un répertoire d'action homogène, voire cohérent (5.1.2.1) et qui ne se déploient pas nécessairement à des échelles adaptées (5.1.2.2). Du côté des porteurs de projet, si les services déconcentrés de l'Etat ont pu expérimenter une fonction ressource de la participation, leur positionnement reste encore incertain (5.1.2.3) – le faible niveau de ressources allouées aux démarches de participation au sein de l'Etat ne constituant pas une condition facilitante (5.1.2.4).

5.1.2.1. Des approches de la participation très dispersées

L'enquête qualitative a permis de mettre en lumière la faible propension des lauréats à construire leur démarche sur la littérature scientifique et à **définir clairement ce qu'ils entendent par « participation »**.

Les démarches de l'AAP ont en commun de ne pas investir un travail théorique et critique approfondi sur la notion de participation citoyenne, ce qui les conduit souvent à **promouvoir une participation a minima**. Des différences subsistent néanmoins entre les porteurs de projet. **Si tous disent promouvoir « la participation », la majeure partie d'entre eux n'en défendent pas exactement la même vision.**

Notre typologie des modes de construction des projets montre ainsi que les démarches mimétiques, gestionnaires et adaptatives emploient la notion de « participation » **comme allant de soi, alors même qu'elles s'appuient sur des outils, des définitions et des objectifs différents**. Le projet « Réponses » entend ainsi par participation la consultation des citoyens sur un problème construit en amont par la puissance publique. L'un des porteurs issus d'un autre projet, « Citoyens en CommunS », argue au contraire qu'il n'y a pas de participation sans implication des citoyens dès la définition de la démarche.

« Il faut que ça parte des besoins. Il faut que ça parte d'une demande initiale formulée par les parties prenantes, pour ne pas tomber dans l'instrumentation de la participation. Ne pas s'en servir pour se donner une caution quoi, alors qu'on a biaisé dès le début le sujet, avant même d'avoir pensé un dispositif de participation on est déjà avec des personnes concernées. Toc toc, dans mon quartier il y a un enjeu, comment on y répond ensemble quoi. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat).

Dans cette vision d'une porteuse de projet, la plupart des démarches de l'AAP ne correspondraient pas à proprement parler à des démarches de participation citoyenne, mais serviraient de « caution » aux pouvoirs publics. Cet extrait montre l'existence de discours antagonistes, ainsi que **le caractère conflictuel de l'objet participation et de ses usages**. Cette même porteuse de projet invite ainsi les pouvoirs publics à créer une base de compréhension commune de la participation, avec une approche critique, plutôt que de promouvoir la participation citoyenne tous azimuts.

« Pour moi chaque AAP sur la participation devrait être fourni avec une formation de base pour mettre au niveau tous les acteurs territoriaux, qu'on bascule sur une échelle locale et pas nationale. Donc formation de base sur qu'est-ce qu'on entend, où on en est, qu'on soit bien au clair là-dessus. Que ce modèle de formation soit aussi donné aux agents publics. Qu'on se mette d'accord sur les outils de base, et pourquoi pas avec une approche critique. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat).

L'enquête menée invite donc les pouvoirs publics à **d'avantage définir ce qui est entendu et attendu par « participation »**, pour s'assurer que les structures et organisations soutenues en promeuvent une vision plus coordonnée, et donc plus cohérente. Dans le cas contraire, la promotion de visions variables (voir concurrentes) de la participation sur des territoires différents peinera systématiquement à produire un impact structurant sur la prise en compte des citoyens par l'action publique.

En promouvant la « participation » sans positionnement politique et critique clair, les services de l'Etat prennent donc le risque de prolonger les schémas de participation à l'œuvre dans l'action publique. Une lauréate issue du milieu associatif **déplore ainsi l'absence de leadership technique et critique de la part de l'Etat, ce qui contribue à la multiplication de dispositifs de « participation » qui n'en sont pas vraiment**. Seul l'un des lauréat membres du consortium des Hauts-de-France a choisi d'aborder la participation sur la base d'un travail théorique et définitionnel fourni. Il a donc – à la différence des autres porteurs – choisi de travailler sur l'autonomie et le **pouvoir d'agir** des citoyens en essayant de changer la posture des élus locaux, plutôt que sur l'acceptabilité des politiques publiques.

« Nous on est parti sur deux types d'approche. Déjà des approches de périmètre où on a repris l'échelle de Erstein. Et puis on s'est beaucoup appuyés sur les propos de Chantal Jouanno sur son approche de la démocratie environnementale. Et finalement on leur a fourni des outils pour comprendre que la participation, c'est pas un budget sur une AMO. C'est être humble face au savoir, face à ce pouvoir de décision. Reconnaître que la décision est le fruit d'une intelligence collective, d'étapes de coproduction. Le mot à retenir au final pour eux c'était l'humilité. La participation permet à la fois de s'enrichir des autres et aussi de leur donner le pouvoir d'agir. On a beaucoup raisonné par l'approche des communs, en partenariat avec la 27^e Région. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Faute d'avoir réalisé un travail théorique et critique préalable fourni, les services de l'Etat **peinent à définir un positionnement clair vis-à-vis de la participation citoyenne**. En la considérant comme

un outil « neutre » et en refusant de lui donner des objectifs d'ordre politique, les lauréats tendent à **la cantonner à un rôle de « caution » pour les politiques publiques**. Dès lors, promouvoir « la participation » ne suffit pas à une meilleure prise en compte des citoyens, si ces derniers sont seulement une ressource, au sein de dispositifs conçus sans eux.

De ce point de vue, la **démarche même d'appel à projets**, parce qu'elle se déroule dans une temporalité restreinte, tend à favoriser des propositions d'actions hétérogènes ; celles-ci sont parfois pensées indépendamment d'une réflexion de fond sur la plus-value des dispositifs de participation pour répondre aux besoins des habitants et/ou du territoire.

5.1.2.2. Des échelles d'intervention inégalement adaptées

L'enquête menée a permis d'identifier que les lauréats **peinent à choisir une échelle d'intervention en adéquation avec leurs caractéristiques spécifiques**. A l'exception du SPPPI - dont le territoire d'action est prédéterminé - et du SIILAB qui joue un rôle de laboratoire d'innovation publique, les institutions lauréates ont toutes un rayonnement régional. Elles ont néanmoins **souvent choisi d'adopter des modes d'action ponctuels, à des échelles réduites**, plutôt que des actions pérennes d'échelle plus « macroscopique ».

Les formations, qui figurent parmi le mode d'action le plus mobilisé par les lauréats, **se distinguent ainsi par leur caractère ponctuel et très ciblé**. Le projet Ariégeois aura consisté en un cycle de formation unique dispensé à une quarantaine d'élus et acteurs jeunesse du territoire. La structure porteuse, par ailleurs peu repérée sur le champ de la participation, a choisi de proposer cette formation gratuite sur la base du volontariat. De la même manière, le projet francilien a choisi d'accompagner dix acteurs disparates, choisis par appel à projets. Le projet ligérien a proposé un accompagnement ponctuel à trois projets institutionnels, de nature différente. Enfin, la porteuse du projet « France service » de la DGCAT de Guyane entendait, malgré son inexpérience en matière de participation, organiser une concertation ciblée autour d'un bus France service dans un quartier QPV.

Dès lors, **une partie des projets lauréats ont surtout cherché à « saupoudrer » un appui technique à des acteurs éparses**, sans garantie de pérennité. Si d'autres projets proposent des initiatives plus macroscopiques (comme le réseau Particip'action ou le protocole de recueil de consentement guyanais, qui ont une vocation plus large et plus pérenne), ils restent minoritaires parmi les acteurs de l'AAP. Deux des lauréats associatifs issus du consortium des Hauts-de-France montrent ainsi qu'une profusion d'outils techniques de collecte de la parole ne suffit pas si les pouvoirs publics n'organisent pas à une échelle plus globale la prise en compte de la parole citoyenne.

« Ce qu'on sait faire aujourd'hui c'est des outils, des pratiques, des ingénieries. On sait faire parler les gens, les faire bosser sur des propositions. On a plein de formats, de la consultation au laboratoire citoyen. Là où je trouve que la méthode, la compétence et l'ingénierie manque, c'est qu'on a plein d'outils, on a un énorme mur de post-it disons, mais après qu'est-ce qu'on garde ou pas, selon quels critères, comment on se met d'accord... Qu'est-ce qui est légitime ou pas, qu'est-ce qui est d'intérêt commun...on a du boulot, beaucoup, sur ces questions-là. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Sur le plan territorial, le caractère très spécifique de certains projets ne constitue pas un facteur facilitant l'essaimage de certaines démarches pourtant a priori pertinentes. Il apparaît de ce point de vue que la question de la généralisation potentiel des projets constitue souvent un impensé des projets expérimentés dans le cadre de l'appel à projets :

« On doit beaucoup à un sous-préfet, que j'ai trouvé très avant-gardiste par rapport à des réflexes étatiques. J'ai trouvé ça très bien qu'il y ait l'idée de montée un projet. Après la difficulté c'est que la Préfecture est à la manœuvre. Dans un monde idéal, les communautés elles-mêmes demandent à être consultées correctement. Là c'est la préfecture. C'est une faiblesse de départ mais ça a l'avantage de permettre de déclencher. Mais ce n'est pas reproductible et souhaitable. (Entretien avec un partenaire du projet)

Au-delà d'un appel à dépasser l'entrée sur la participation par ses outils, des lauréats insistent sur le fait que des initiatives séparées, aussi créatives soient-elles, **sont limitées si l'expérimentation n'est pas liée à une forme de « cohérence territoriale globale », tâche à laquelle pourrait s'atteler l'Etat déconcentré.**

« On nous dit « voilà de l'argent, maintenant faites des choses » [...]. Derrière on imagine que c'est la créativité qui va apporter des choses. Faudrait quand même lier expérimentation et cohérence territorial globale. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Il apparaît ainsi que les projets évalués tendent à déployer des projets souvent basés sur des actions à caractère ponctuel et ciblé, plutôt que d'investir un rôle d'échelle macroscopique dans la prise en compte des citoyens par l'action publique. **L'expérience inégale des lauréats et leurs connaissances variables des enjeux de la participation citoyenne contribuent notamment au choix parfois inadéquat de l'échelle d'action des projets.**

5.1.2.3. Pour les services déconcentrés de l'Etat, un positionnement encore incertain

L'évaluation montre enfin une difficulté de positionnement des services déconcentrés de l'Etat en matière de promotion et d'animation de la participation citoyenne, que les projets expérimentés ont mis en lumière.

En effet, du fait de leur caractère souvent novice (dans 4 cas sur 6), les porteurs de projet tendent à **proposer des démarches sans nécessairement en considérer la complémentarité avec le reste du champ de la participation**⁴⁶ (acteurs existants, projets menés, culture locale de la participation). Le caractère « parachuté » de l'action des services de l'Etat sur ce champ parfois déjà structuré donne lieu à deux principaux phénomènes.

D'abord, l'action des lauréats peut créer des effets de saturation en proposant des solutions déjà existantes ou en faisant des propositions redondantes avec l'action d'autres structures. Il apparaît en effet que les porteurs de projet ont été **peu nombreux à réaliser un diagnostic** des problématiques de leur territoire en matière de participation, et à recenser les solutions existantes. A titre d'exemple, le projet « Particip'action » a structuré un réseau d'acteurs et ne s'est posé qu'à posteriori la question de son articulation avec les réseaux existants.

De la même manière, le consortium « Citoyens en CommunS » a contribué à proposer une pluralité d'outils sans répertorier ceux déjà utilisés sur leur territoire ; la plateforme numérique de consultation proposée

⁴⁶ Par *champ de la participation citoyenne*, nous entendons l'ensemble des acteurs (institutions, habitants, mouvements sociaux, etc.), des actions (consultation, vote, action directe), des réseaux et des hiérarchies qui façonnent la participation citoyenne sur un territoire.

par le projet peine dès lors à trouver son public, et **l'articulation des différents réseaux reste une question latente :**

« On aimerait surtout approfondir. Moi la question que je me pose c'est celle de travailler davantage avec d'autres réseaux, qu'ils ne nous voient pas comme une entrée concurrente, mais comme une entrée qui fédère des réseaux existants précis. L'idée c'est que notre espace soit une tribune pour tous ceux qui parlent de participation, dont ces réseaux qui existent mais pour ceux qui les connaissent... Alors que nous on peut mobiliser plusieurs réseaux d'état différent. La participation est un petit monde pas accessible pour qui ne les connaît pas. Donc si notre ambition ça pouvait être d'être un lieu où on accueille les personnes qui mettent en place la participation... Mais bon pour l'instant ce qui marche c'est les événements, peut être que la plateforme viendra après. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Ensuite, le caractère « parachuté » de l'action des lauréats peut **nuire à la lisibilité du champ de la participation sur les territoires d'expérimentation**. Ce dernier est déjà caractérisé par des visions politiques parfois antagonistes, des acteurs variés et des hiérarchies instables. En s'y inscrivant de manière peu coordonnée, les services de l'Etat peuvent en renforcer la complexité alors même qu'il pourrait être attendu d'eux un rôle fédérateur. C'est ce rôle de complémentarité et de mise en cohérence du champ de la participation qu'appelle de ses vœux cette lauréate.

« On pourrait imaginer un Etat coordinateur avec un leadership, qui lie les compétences, avec coordination, portage et suivi. On devrait se donner davantage de méthode pour y parvenir. Parce que d'un côté les pouvoirs publics qui veulent faire de la participation, ils savent pas faire et ils balancent plein de trucs en s'en contentant, sans que ce soit cohérent, et en face les citoyens sont de plus en plus frustrés. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Il apparaît ainsi que **les difficultés de définition du rôle des porteurs de projet lauréats de l'AAP contribuent à limiter leur impact structurel sur la prise en compte de la parole des citoyens**.

5.1.2.4. De faibles ressources allouées à la participation

Bien que les lauréats varient dans leur capacité à proposer des initiatives innovantes, les services de l'Etat **manquent en règle générale de marge de manœuvre pour transformer la prise en compte des citoyens par l'action publique**.

Il apparaît en effet, tout d'abord, que **les porteurs de projet lauréats restent relativement isolés au sein de leurs institutions respectives**. Dès lors, les projets restent fortement « personne-dépendants » et sont fragilisés par le turnover. L'un des projets a ainsi pâti du départ de sa porteuse : les ateliers collectifs prévus avec les habitants ont été laissés en jachère, sans que la continuité de la démarche ait pu être assurée.

« J'avais passé beaucoup de temps à transmettre mon sujet et vu la charge de travail personne n'a pu s'en occuper durant mon absence. Et maintenant avec mon départ je suppose que la mission va échoir à la personne qui sera recrutée, mais on ne sait pas encore. » (Porteuse de projet).

L'isolement des porteurs de projets est par ailleurs **renforcé par le manque de ressources dont ces derniers disposent en interne pour visibiliser leur démarche et en transmettre les enseignements auprès d'autres agents de l'Etat**. Ainsi, cette porteuse argue que le temps et l'argent manquent pour que sa démarche fasse évoluer la posture des agents de l'Etat au-delà de la seule équipe-projet. Conduire une démarche de participation citoyenne et contribuer à diffuser une « posture participative » dans les institutions apparaissent en effet comme étant deux missions distinctes, nécessitant chacune des ressources spécifiques.

« L'AAP visait aussi à outiller la fonction publique à aller vers les citoyens, et là concrètement sur nos domaines, il y a un problème de ressource des agents de l'Etat, et je dirais de formation aussi. Donc clairement, la partie contact avec les populations c'est pas dans leur métier, c'est pas leur job normalement, c'est le Préfet qui fait cela. Et même s'ils ont plus de latitude maintenant, comme ils sont en déficit de personnel, c'est le sujet qui va être mis de côté car plus difficile à chiffrer et quantifier, donc ça ne rentre pas dans les tableaux de reporting » (Entretien avec un porteur de projet lauréat)

Enfin, les techniciens de l'Etat adaptent leurs méthodes à l'injonction à faire de la participation existant dans leurs institutions mais ne peuvent pas se substituer aux élu-es. Or, **ce sont ces derniers qui ont la main sur la prise en compte des citoyens dans la prise de décision**.

« Parce que les techniciens se forment sur le tas face à l'injonction de faire de la participation. Ils se renseignent, ils se débrouillent assez bien, ils se forment, mais ils manquent de ressource. Par contre, on a un décalage entre ce que les élus sont prêts à entendre et à mettre en œuvre et ce qui fait injonction sur le fait d'avoir une société démocratique. Ça tient souvent à la posture et à la formation des élus. » (Entretien avec un porteur de projet lauréat).

Quelle que soit leur expérience préalable de la participation citoyenne, les services de l'Etat sont donc limités dans leur capacité à produire un changement structurel sur la prise en compte des citoyens par l'action publique. Les lauréats ont ainsi mis en œuvre **des initiatives relativement isolées**, faute de formation et de ressources plus larges destinées à la participation.

Par ailleurs, **l'échelon des « techniciens de l'Etat » apparaît n'être qu'un des différents leviers à actionner pour transformer la prise en compte des citoyens** : les élus gardent la main sur la capacité de l'action publique à partager (ou non) du pouvoir décisionnaire. Dès lors, l'évaluation permet de questionner la pertinence du fonctionnement par appel à projets pour produire un changement structurel de posture dans les administrations de l'Etat.

5.2. Préconisations

L'ensemble du travail d'évaluation réalisé autour de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » permet **d'identifier trois axes de progression pour favoriser la diffusion de démarches de participation citoyenne soutenues par les pouvoirs publics.**

Il s'agirait tout d'abord d'opérer une **clarification des rôles des différents acteurs** en matière de participation citoyenne, en définissant notamment les périmètres d'intervention (5.2.1). Ensuite, la **mobilisation des acteurs locaux de l'innovation sociale et citoyenne** (laboratoires d'innovation publique, tiers-lieux, etc.) constitue un vivier d'innovations fertiles (5.2.2). Il apparaît enfin pertinent de s'appuyer sur les résultats de l'évaluation pour proposer **des modes de soutien de l'Etat à l'expérimentation de démarches de participation davantage ciblés**, afin d'obtenir des résultats plus systémiques (5.2.3).

5.2.1. Axe 1 : Clarifier les rôles et définir les périmètres

Le premier axe de travail concerne **la clarification du rôle de l'Etat dans la participation citoyenne, en travaillant ses principes d'action en la matière.**

5.2.1.1. Enseignements de l'évaluation

L'évaluation met en lumière des « zones floues » dans la conception et la mise en œuvre des six projets retenus. Ils sont relatifs aux types de démarches de participation citoyenne qui peuvent être soutenues, d'une part, et au rôle de l'Etat vis-à-vis des démarches de participation, d'autre part. **L'absence de définition précise – et de référentiel commun – du rôle que se donnent les différents échelons de l'Etat** (administrations centrale et déconcentrée) dans les démarches de participation citoyenne **constitue un frein évident à la diffusion de pratiques de participation.** L'existence d'acteurs légitimes sur le sujet (CNDP, CIPC) ne suffit pas à « faire atterrir » une doctrine de la participation à l'échelle territoriale.

Tout d'abord, relevons **l'absence de cadrage clair de ce qui est considéré comme relevant de la participation citoyenne.** En l'absence d'édiction d'un périmètre précis, les lauréats de l'appel à projets peuvent à tour de rôle requalifier en démarche de participation citoyenne des actions de consultation, de concertation, de communication, etc. Si ce flou permet de faire émerger des projets variés, portés par des acteurs divers, il conduit également à intégrer des actions qui ne font, finalement, que peu appel aux citoyens et/ou habitants et qui se reportent sur des publics de professionnels.

De plus, la participation citoyenne tend également à être **mobilisée pour des raisons extrêmement variées** et en conséquence à être perçue comme une solution idéale à des problèmes différents :

- Améliorer la pertinence et l'efficacité des politiques publiques (par l'identification des problèmes, la proposition de solutions, l'évaluation des politiques publiques)
- Améliorer l'acceptabilité sociale des projets de transformation
- Reconstruire la confiance entre les citoyens et l'administration⁴⁷

⁴⁷ Direction interministérielle de la transformation publique, « Appel à projets "Participation citoyenne sur les territoires" ».

Cette diversité d'objectifs attendus des démarches de participation révèle en creux **une maturité encore faible des démarches de participation en France**. Trop peu alimentés en retours d'expérience sur ce qu'il est sérieusement possible d'espérer de démarches de participation – mais également de leurs limites – les décideurs tendent à la considérer comme une « solution magique » pour résoudre les difficultés de l'action publique. Si la participation est **souvent perçue comme une « brique » supplémentaire** qui viendrait enrichir l'action publique, sa mise en œuvre rencontre des difficultés majeures : les publics attendus restent peu identifiés, les impacts attendus sont pas ou peu formalisés – ou à l'inverse disproportionnés, et les approches mobilisées butent sur les freins traditionnels de l'association des citoyens.

Cette situation conduit à **plusieurs difficultés** :

- L'absence de définition précise de la participation et de son périmètre d'intervention conduit à **l'émergence de projets qui relèvent avant tout de « simples » logiques de consultation** et n'encourage que partiellement à envisager le rôle de la participation au-delà de la seule collecte d'opinions ou d'expertise d'usage (co-construction, intégration des citoyens à la gouvernance des projets, etc.).
- **L'outillage proposé par l'administration reste dès lors essentiellement technique**, confortant les services dans l'idée d'une « participation instrumentée » dépourvue d'objectifs politiques. A titre d'exemple, le SGMAP a produit en 2017 une « boîte à outils » de la participation citoyenne, qui incite à piocher dans différentes méthodes prédéfinies.
- Les acteurs locaux et les citoyens peinent à comprendre les intentions et le positionnement de l'Etat sur le sujet et à **s'inscrire en complémentarité**.

5.2.1.2. Préconisations

De ce point de vue, **un travail approfondi de cadrage de ce que peut être une démarche de participation citoyenne soutenue par l'Etat** s'avère indispensable. Si un travail « théorique » pourrait s'avérer utile, **plusieurs éléments concrets semblent devoir être précisés** dans un premier temps :

- Les projets soutenus doivent-ils uniquement, ou essentiellement être portés par des acteurs étatiques ?
- L'Etat a-t-il pour mission d'impulser les démarches ? De les soutenir (par exemple financièrement, ou techniquement) ? De coordonner les acteurs ? Quelle différenciation des rôles en fonction de la centralité (institutions interministérielles, Ministères, services déconcentrés, laboratoires d'innovation publique, etc.) ou des territoires (métropole/Outre-mer) ?
- Quels sont les éléments de politique publique les plus efficaces (appel à projets, labellisation, communication, accompagnement à l'émergence, etc.) pour appuyer le développement de la participation ?

Afin d'apporter des éléments de réponse empiriques à ces questions, **plusieurs pistes concrètes peuvent être envisagées pour y parvenir** :

- Préconisation 1 : **Repartir des attentes et possibilités d'engagement des citoyens sur leur territoire pour penser des dispositifs de participation** qui répondent en premier lieu aux besoins des habitants, et en second lieu à ceux des administrations. Des « diagnostics locaux de la participation » pourraient par exemple permettre d'identifier des sujets et thématiques les plus porteurs, tout en précisant systématiquement aux citoyens participants l'usage qui sera fait de leur parole.

A titre d'exemple, un diagnostic local de la participation pourrait permettre d'identifier des groupes d'usagers et citoyens souhaitant s'exprimer sur le réaménagement d'un micro-territoire de vie, tout en leur précisant comment cette expression permettra de favoriser la mise à l'agenda de certains sujets.

- **Préconisation 2 : Expérimenter une variété de dispositifs** : de la simple (et courante) « écoute usagers » à la plus ambitieuse (et rare) association des citoyens aux différentes étapes de la conduite des politiques publiques (élaboration d'un diagnostic, gouvernance, évaluation) – celle-ci nécessitant des ressources (temporalité, compétences, intention politique) spécifiques et devant être fortement accompagnée. Cela pourrait permettre de diversifier les types de participation en faisant émerger des projets moins « techniques » mais plus en phase avec les attentes des citoyens.

A titre d'exemple, il serait utile d'expérimenter la participation citoyenne sur des objets particuliers et concrets de l'action publique (par exemple : association des citoyens à la production de textes réglementaires, ou à l'évaluation de politiques publiques).

- **Préconisation 3** : Mieux **définir ce qui est entendu par « culture de la participation »**, effet généralement attendu des démarches de participation au sein des agents publics.

A titre d'exemple, la culture de la participation pourrait être mesurée à l'aune de la capacité des administrations (et de leurs agents) à mobiliser à bon escient les méthodes d'écoute usager, de design et de co-conception, l'association de citoyens à l'évaluation, etc.

- **Préconisation 4** : **Préciser le rôle des structures dites « référentes »** de la participation et planifier leur développement (objectifs, ressources, attendus) à moyen terme, afin d'en faire de véritables pôles territoriaux de la participation à l'échelle infra-nationale.

A titre d'exemple, les laboratoires d'innovation publique pourraient être mandatées pour être les garants de l'animation de concertations territorialisées et confortés dans un rôle d'expert méthodologique et d'animateur d'une gouvernance de la participation.

De ce point de vue, une institution a été créée fin 2019 au sein de la DITP : le **Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC)**, avec pour vocation de proposer un accompagnement stratégique et méthodologique aux ministères et aux services de l'Etat qui souhaitent associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques. Son action s'inscrit dans la volonté de « garantir les conditions d'une participation réelle et sincère des citoyens à la conception et au suivi des réformes »⁴⁸ ; elle pourrait utilement être mobilisée pour conduire un tel travail.

⁴⁸ Extrait du 3^{ème} CITP, 20 juin 2019.

5.2.2. Axe 2 : Mobiliser les acteurs locaux de l'innovation sociale et citoyenne

Deux des objectifs prioritaires de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » sont de mieux associer les citoyens à la décision et de développer les capacités des administrations territoriales de l'Etat à mettre en place des projets de participation.

5.2.2.1. Enseignements de l'évaluation

Sur le premier plan, l'évaluation met en lumière la difficulté des administrations lauréates de l'appel à projets à toucher directement les citoyens. Lorsque c'est le cas, ceux-ci sont plus généralement associés *via* des intermédiaires, notamment associatifs, sans que cela ne permette de réellement « augmenter » le public ou de diversifier les profils.

Plus avant, l'enquête menée révèle un manque d'interlocution avec des acteurs-relais de la participation. **L'inclusion plus grande des tiers-lieux dans les démarches soutenues par l'Etat paraît de ce point de vue une piste féconde**, tant ils se caractérisent par une forte connaissance des enjeux micro-territoriaux et des dynamiques locales. Leur double capacité à **féderer des communautés** d'individus ancrés localement et aux profils variés (militants, entrepreneurs, etc.) et à **expérimenter à partir des usages** pourrait en faire « des médiateurs de participation » efficaces entre les services de l'Etat et les habitants. A ce titre, des liens forts pourraient être pensés avec la politique publique *Nouveaux Lieux Nouveaux Liens* de soutien des Fabriques de territoires.

Sur le second plan, l'évaluation montre une tendance à compenser le manque de ressources (compétences, temps, budget) internes par un recours élevé aux prestataires, sans que cela ne garantisse de montée en compétence pérenne des acteurs.

A l'inverse, **la nature collaborative des laboratoires d'innovation publique – donc certains étaient associés aux projets lauréats - ainsi que leur rôle d'agrégateur d'initiatives et de partenaires** permettent d'éviter la logique *top down* de sélection et de provision d'outils participatifs standardisés. Les projets ne sont pas ainsi « retenus » par une administration, mais peuvent émaner d'un agglomérat de structures associatives, d'entreprises et de collectivités portant en propre des démarches de participation. Celles-ci tendent dès lors à sortir d'une simple logique de consultation et favorisent **une plus grande diversité d'initiatives** (collecte des besoins dans un quartier politique de la ville, contribution d'un panel citoyen à la fabrique d'un indicateur de bien être sur un territoire donné, création d'une démarche co-construite de vulgarisation scientifique, etc.). Plus encore, les laboratoires d'innovation publique endossent avec succès un **double rôle de mise en lien d'acteurs locaux et capitalisation des initiatives de participation** avec une montée en généralité pertinente (comme en Pays de la Loire).

5.2.2.2. Préconisations

Au final, il semble que des ressources existent déjà pour pallier les manques identifiés, et qu'elles pourraient être mobilisées avec pertinence. Sur plan de la mobilisation des compétences et des ressources, il serait ainsi utile :

- Préconisation 5 : D'opérer un travail de **cartographie des compétences** en matière de participation citoyenne au sein des services de l'Etat.

A titre d'exemple, des compétences-clés de la participation citoyenne pourraient relever de la capacité à faire preuve de pédagogie pour expliciter les possibilités et attendus d'une démarche de participation, « d'aller vers » les citoyens les plus éloignés des institutions, d'animation et de prise de parole, de méthodes de co-design, etc.

- Préconisation 6 : De **construire un programme de formation** des agents de l'Etat sur les questions de participation citoyenne, assurant *a minima* un « socle commun » de connaissances et de compétences partagé.

A titre d'exemple, des formations relatives aux notions-clés de la participation, à ses variantes, et aux méthodes mobilisables permettraient de faire monter en compétence utilement les agents.

- Préconisation 7 : De **mobiliser systématiquement les laboratoires d'innovation publique** dans la conception et la conduite de projets de participation : les projets soutenus par l'Etat pourraient par exemple systématiquement associer les laboratoires dans l'élaboration et l'appui aux porteurs de projets infra-nationaux. Ces laboratoires, par leur caractère partenarial et parfois collégial, pourraient utilement un **jouer un rôle d'acteur « tiers expert » dans les démarches de participation**, afin d'apporter une rigueur méthodologique et se faisant le garant de l'usage de la parole des citoyens.

A titre d'exemple, les laboratoires peuvent jouer un rôle de pierre angulaire des dispositifs de participation citoyenne sur les territoires, ils auraient également pour vocation d'autonomiser les services de l'Etat vis-à-vis des prestataires extérieurs.

- Préconisation 8 : **d'associer les tiers-lieux** – dont une partie est déjà labellisée « Fabriques de territoire » par l'ANCT et donc identifiés – pour leur proposer les moyens de faire émerger – ou de s'associer à – des démarches participatives citoyennes. Ces tiers-lieux, par leur caractère communautaire et autonome, pourraient utilement un **jouer un rôle d'acteur « tiers de confiance » dans les démarches de participation** permettant de diminuer le sentiment de méfiance des citoyens vis-à-vis de démarches parfois jugées comme biaisées.

A titre d'exemple, les tiers-lieux pourraient être mobilisés dans leur capacité – potentielle ou existante – à dépasser la logique de « témoignage » individuel des citoyens impliqués dans une démarche de participation pour les accompagner dans l'émergence d'un discours collectif qui serait beaucoup plus structurant et opérationnel.

D'une manière générale, **l'appui sur les ressources des territoires constitue une piste prometteuse pour favoriser la diversification des démarches de participation, ainsi que leur succès.** Cela implique, dans un premier temps, d'envisager une répartition des rôles claire entre les services de l'Etat, qui ont probablement plus vocation à encourager et soutenir la participation qu'à la mener en propre, et d'autres acteurs tels que les laboratoires d'innovation publique (qui disposent de compétences méthodologiques d'animation et de capitalisation ainsi que d'une légitimité d'animation d'écosystèmes) ou les tiers-lieux (qui peuvent mobiliser des communautés d'individus engagés et d'un savoir-faire en matière de démarches empiriques et expérimentales). Favoriser la coopération entre ces acteurs pourrait constituer une piste de travail prometteuse.

Tableau 1 : Exemple de répartition des rôles entre acteurs territoriaux de la participation citoyenne

	SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT	LABORATOIRES D'INNOVATION PUBLIQUE	TIERS-LIEUX
Apports pour les démarches de participation	<ul style="list-style-type: none"> *Identification des politiques publiques prioritaires *Soutien administratif et financier *Relais institutionnel *Fonction ressource 	<ul style="list-style-type: none"> *Mise à disposition d'espaces *Méthodologies de co-construction et de design *Méthodes de management de projet *Capacité à mobiliser les acteurs régionaux de l'innovation publique 	<ul style="list-style-type: none"> *Mise à disposition d'espaces *Proposition de pédagogies expérimentales basées sur les usages *Méthodes collaboratives *Rôle de tiers de confiance (interface entre les pouvoirs publics et les citoyens) *Echelle micro-locale *Ouverture aux profils militants, entrepreneuriaux (makers, etc.)
Type de publics mobilisables	<ul style="list-style-type: none"> *Institutions publiques *Agents *Associations du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> *Partenaires locaux non institutionnels (éducation populaire, entreprises) *Acteurs parapublics (agence d'urbanisme) 	<ul style="list-style-type: none"> *Communautés territorialisées de citoyens *Communautés thématiques de citoyens
Impact attendu en matière de participation citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> *Coordination efficiente des démarches de participation sur le territoire *Lien entre démarches expérimentales et politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> *Prototypage et mise à l'échelle de solutions de participation *Documentation et capitalisation 	<ul style="list-style-type: none"> *Initiation et défrichage de sujets, mise à l'agenda *Expérimentation de méthodes de participation efficaces *Diversification des publics

5.2.3. Axe 3 : Repenser les modalités de soutien à la participation

L'évaluation a montré que **les lauréats de l'AAP sont caractérisés par une capacité variable à porter des projets de participation**. La majorité d'entre eux sont en effet relativement novices en la matière et s'appuient sur leur démarche davantage pour se former que pour investir des modes d'action innovants et structurants.

Par ailleurs, les porteurs de projet disposent de marges de manœuvre limitées : ils et elles restent relativement isolés, ne bénéficient pas de ressources suffisantes en interne pour promouvoir la participation, et restent dépendants du positionnement des élus. Ces constats invitent donc à **repenser la sélection des lauréats** d'AAP similaires à « Participation citoyenne sur les territoires » pour davantage prendre en compte les caractéristiques des institutions lauréates et constituer des promotions plus cohérentes.

Proposer des appels à projets sélectionnant des porteurs en fonction de leur niveau d'avancement sur la conduite de démarches d'expérimentation permettrait ainsi de constituer des groupes de porteurs plus homogènes. Cela faciliterait l'animation nationale d'une telle promotion, en apportant des réponses adaptées à leurs besoins ; cela permettrait également d'obtenir des impacts plus systématiques et plus globaux, car portés par des démarches moins hétérogènes.

Il serait ainsi utile de **distinguer des appels à projets à vocation d'innovation et d'explorations** – soit pour favoriser l'acculturation des acteurs « par le faire », soit pour permettre l'émergence d'actions plus radicalement innovantes – **d'appels à projets à vocation de changement d'échelle**. Dans ce deuxième cas de figure, des projets de participation testés, validés et portés par des institutions robustes, telle que le projet REPONSES et son panel citoyen, pourraient être amenés à essaimer sur d'autres territoires rencontrant des problématiques similaires.

PARTIE 4.

Annexes

6.

Table des matières détaillée

6.1. Table des matières détaillée

SYNTHESE DE L'EVALUATION	6
PARTIE 1. INTRODUCTION	10
1. CONTEXTE : ATTENTES, EFFETS ET LIMITES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE	11
1.1. L'essor contrasté de la participation citoyenne	12
1.1.1. La participation : une demande sociale forte	12
1.1.2. Une institutionnalisation inaboutie	13
1.1.3. La participation citoyenne pour enrichir l'action publique ?	14
1.1.3.1. Les effets attendus et les limites de la participation	15
1.1.3.2. Les défis de l'évaluation de la participation citoyenne	16
1.2. L'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires » : explorer les possibles	17
1.2.1. Genèse et objectifs de l'appel à projets	17
1.2.2. Les six projets lauréats et leurs porteurs	19
2. L'EVALUATION DE L'APPEL A PROJETS : OBJECTIFS ET PROTOCOLE	23
2.1. Organisation et objectifs de l'évaluation	24
2.1.1. Accompagnement des porteurs de projets lauréats à l'évaluation	24
2.1.2. Evaluation de l'appel à projets « Participation citoyenne sur les territoires »	24
2.2. Méthodologie employée	26
2.2.1. Analyse documentaire et bibliographique	26
2.2.2. Enquête qualitative	26
2.2.2.1. Entretiens avec les porteurs des projets, leurs partenaires et les publics finaux	26
2.2.2.2. Observations	27
2.2.3. Enquête quantitative	28
2.2.4. Calendrier et livrables	28
PARTIE 2. RESULTATS	29
3. LES PROJETS LAUREATS : ENTRE ACTIONS PRAGMATIQUES ET TROPISME EXPERT	30
3.1. Des actions de participation concrètes mais très hétérogènes	31
3.1.1. Des modes d'action variés, pour un public peu diversifié	31
3.1.1.1. Des types d'actions variés	31
3.1.1.2. Les publics touchés	33
3.1.2. Des niveaux de mise en œuvre et des modes d'organisation variés	35
3.2. Des démarches fondées sur la mobilisation d'acteurs institutionnels et experts	36
3.2.1. Un dialogue privilégié avec les acteurs institutionnels	36
3.2.1.1. Une tendance à la mobilisation de partenaires préexistants	36
3.2.1.2. Une association d'acteurs « non experts » qui reste marginale	38
3.2.2. Une mise en œuvre de la participation déléguée à des acteurs spécialisés	40
3.2.2.1. Un recours important aux professionnels de la participation	40

3.2.2.2. Un obstacle à l'autonomisation des porteurs de projet	41
3.2.2.3. La participation, une compétence d'expertise ?	42
3.3. Analyse des innovations portées par les projets lauréats	43
3.3.1. Les modalités de mobilisation de la participation citoyenne	43
3.3.1.1. L'entrée par thématique : des choix contraints	43
3.3.1.2. L'entrée par public : une source d'expérimentations fertiles	44
3.3.2. Une typologie des démarches de participation expérimentées	45
3.3.2.1. Les démarches « mimétiques » : la participation comme principe	46
3.3.2.2. Les démarches « gestionnaires », pour apaiser des situations conflictuelles	47
3.3.2.3. Les démarches « adaptatives », pour prendre en compte les spécificités locales	48
4. UNE DIFFUSION PROGRESSIVE MAIS ECLATEE DE LA PARTICIPATION	51
4.1. Une <i>fonction ressource de la participation</i> en construction	52
4.1.1. Une activité de coordination qui produit des effets de réseau	52
4.1.1.1. Des coordinations d'acteurs efficaces	52
4.1.1.2. Les limites de la mise en réseau	54
4.1.2. Vers une « offre de services » pour outiller la participation	55
4.1.2.1. La formation et la production de connaissances au service des partenaires	55
4.1.2.2. Les limites de la production de ressources	57
4.1.3. Pour les agents, une montée en compétences « sur le tas »	60
4.1.3.1. Entre formation, outillage, posture et incarnation : les étapes de la montée en compétences sur la participation	60
4.1.3.2. Les limites de la montée en compétences	61
4.2. Des effets réduits sur la prise en compte des citoyens dans l'action publique	64
4.2.1. Une difficulté persistante à associer les citoyens	64
4.2.1.1. Des citoyens davantage « ressources » que co-producteurs de l'action publique	64
4.2.1.2. Des projets en quête d'un « citoyen lambda » fantasmé	66
4.2.1.3. Des citoyens absents des processus de décision	68
4.2.2. Pour les « participants » : un <i>empowerment citoyen</i> balbutiant mais limité	69
4.2.2.1. Une action de l'Etat plus visible et mieux comprise	69
4.2.2.2. Une plus grande capacité d'interpellation des pouvoirs publics	70
4.2.2.3. Des effets cantonnés à une amélioration « processuelle » des dispositifs de participation	71
4.3. La mise en place d'actions de participation citoyenne : freins et leviers	72
4.3.1. Les freins à la mise en place d'actions de participation	72
4.3.2. Les conditions favorisant des démarches efficaces	74
PARTIE 3. ENSEIGNEMENTS DE L'EVALUATION	76
5. CONCLUSION ET PRECONISATIONS	77
5.1. Conclusion : atouts et limites de la démarche d'appel à projets	78
5.1.1. L'AAP « Participation citoyenne » : des effets d'innovation et d'amplification	78
5.1.1.1. Un effet d'amorçage et d'innovation	78
5.1.1.2. Un effet de consolidation et d'amplification	79
5.1.1.3. Des effets qui restent peu systémiques	79
5.1.2. La répliquabilité des démarches en question	80
5.1.2.1. Des approches de la participation très dispersées	80
5.1.2.2. Des échelles d'intervention inégalement adaptées	82

5.1.2.3. Pour les services déconcentrés de l'Etat, un positionnement encore incertain	83
5.1.2.4. De faibles ressources allouées à la participation	84
5.2. Préconisations	86
5.2.1. Axe 1 : Clarifier les rôles et définir les périmètres	86
5.2.1.1. Enseignements de l'évaluation	86
5.2.1.2. Préconisations	87
5.2.2. Axe 2 : Mobiliser les acteurs locaux de l'innovation sociale et citoyenne	89
5.2.2.1. Enseignements de l'évaluation	89
5.2.2.2. Préconisations	89
5.2.3. Axe 3 : Repenser les modalités de soutien à la participation	92
PARTIE 4. ANNEXES	93
6. TABLE DES MATIERES DETAILLEE	94
6.1. Table des matières détaillée	95
7. DETAIL DES METHODES ET OUTILS D'ENQUETE MOBILISES	98
7.1. Guide d'entretien mobilisé pour l'enquête qualitative	99
7.1.1. Guide d'entretien « Porteurs de projet lauréats »	99
7.1.2. Guide d'entretien « Partenaires »	102
7.2. Détail des accompagnements réalisés et des enquêtes menées	105
7.2.1. SGAR Pays de la Loire	105
7.2.2. Préfecture de Guyane	105
7.2.3. DDCSPP Ariège	106
7.2.4. DRJSCS Hauts-de-France	107
7.2.5. DREAL PACA	108
7.2.6. DRIEAT Île-de-France	109
7.3. Bibliographie	111

7.

Détail des méthodes et outils d'enquête mobilisés

7.1. Guide d'entretien mobilisé pour l'enquête qualitative

Les guides d'entretien ci-dessous ont permis de conduire les échanges avec les enquêtés rencontrés. En fonction des interlocuteurs, la formulation et l'ordre des questions ont été adaptés pour faciliter la fluidité de l'échange, tout en conservant les axes principaux d'interrogation.

7.1.1. Guide d'entretien « Porteurs de projet lauréats »

Partie 1 : Introduction

1. Pour commencer, est-ce que vous pourriez me présenter votre parcours professionnel ?

- 1.1 Quel est votre **domaine de formation** et quelles sont vos expériences professionnelles antérieures ?
- 1.2 Depuis **combien de temps** travaillez-vous au sein de [la structure] ?
- 1.3 Quelles sont vos **différentes missions** et responsabilités au sein de cette structure ?
- 1.4 Quel est **votre rôle** au sein du projet lauréat de l'AAP ?
- 1.5 Aviez-vous **travaillé auparavant** sur des projets de participation citoyenne ? [Si oui] Lesquels ?

Partie 2 : Description de votre projet

2. Pouvez-vous me présenter votre projet et sa genèse ?

- 2.1 Quels sont les principaux **constats** sur lesquels s'appuie votre projet ?
- 2.2 **À qui** s'adresse votre projet ? Quels sont les différents types de bénéficiaires, de parties prenantes ?
- 2.3 Quels sont les **territoires** ciblés ?
- 2.4 En **quoi ce projet est-il nouveau**, ou à l'inverse en quoi prolonge-t-il des projets préalables portés par votre organisation ou d'autres acteurs ?
- 2.5 Depuis **combien de temps travaillez-vous sur ce projet** ? [Si projet antérieur à l'AAP] Quel a été l'impact de l'AAP sur la définition de votre projet ?

3. Quels sont les objectifs de votre projet ?

- 3.1 Quels sont les **impacts attendus** du projet, pour chaque type de bénéficiaire ?
- 3.2 Quels **objectifs** visent les différentes actions du projet ?
- 3.3 Au-delà de favoriser la participation citoyenne, votre projet poursuit-il des objectifs complémentaires ?

4. Pouvez-vous me présenter les parties prenantes du projet ?

- 4.1 Quelle est la **gouvernance** de votre projet ? Quels sont vos partenaires et quels sont **leurs rôles respectifs** (partenaires financiers, partenaires avec apport d'expertise, etc.) ?
- 4.2 **Qui travaille sur le projet** au sein de votre structure ?
- 4.3 Est-ce que certaines parties prenantes ont des **attendus spécifiques** vis-à-vis du projet ? Lesquels ?

Partie 3 : Avancement du projet

5. Où en êtes-vous de la mise en œuvre de votre projet ?

- 5.1 Quelles **étapes** ont été réalisées ?
- 5.2 Votre projet **a-t-il évolué** depuis le début de son déploiement ?
- 5.3 Est-ce que votre projet a été affecté par la **crise sanitaire** ? L'avez-vous fait évoluer pour cette raison ?

6. Avez-vous rencontré, ou rencontrez-vous actuellement des difficultés dans le déploiement de votre projet ?

- 6.1 [Si oui] Quelles sont ces **difficultés** et quelles sont leurs causes ?
- 6.2 Quelles sont les **solutions/ressources** que vous avez identifiées pour faire lever ces difficultés ?
- 6.3 Quel(s) **impact(s) ces difficultés ont-elles** sur le déploiement de votre projet ?
- 6.4 Anticipez-vous d'autres difficultés à venir ?

7. Comment envisagez-vous la suite du déploiement de votre projet ?

- 7.1 Quelles sont les **prochaines étapes** du projet ?
- 7.2 Selon vous, ces étapes ont-elles vocation à être amendées ou transformées ?
- 7.3 Quelles sont les **difficultés que vous envisagez** pour la suite du déploiement ?
- 7.4 Quels sont les effets que vous attendez aux prochaines étapes ?

Partie 4 : Evaluation

8. Avez-vous entamé une démarche d'évaluation de votre projet ?

- 8.1 En particulier, disposez-vous déjà **d'indicateurs, d'outils, de ressources** internes permettant d'évaluer votre projet ?
- 8.2 Avez-vous déjà **participé à des actions de sensibilisation** ou de formation à l'évaluation, en dehors de l'atelier collectif de travail que nous avons animé ?
- 8.3 Est-ce que **l'équipe-projet** a déjà participé ou porté une démarche d'évaluation ?
- 8.4 Utilisez-vous des **indicateurs particuliers** ? [Si oui], s'agit-il d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs ou les deux ?
- 8.5 Comment **collectez-vous** ces données ?
- 8.6 D'une manière générale, quelles sont les **difficultés** que vous rencontrez – ou anticipez rencontrer – en matière d'évaluation ?

9. Avez-vous été commencé à utiliser le socle d'indicateurs communs élaborés avec les autres lauréats et l'Agence Phare lors de l'atelier d'accompagnement collectif ?

- 9.1 [Si oui] Quels sont les **indicateurs** que vous avez utilisés à ce stade ?
- 9.2 [Si oui] Rencontrez-vous des **difficultés** dans l'utilisation de ce socle d'indicateurs ? Avez-vous des **questions** à ce stade de l'accompagnement ?
- 9.3 [Si oui] Le socle d'indicateurs vous a-t-il amené de redéfinir certains objectifs du projet ? [Si oui] Lesquels ?
- 9.4 [Si non] A quelle temporalité du projet pensez-vous commencer à utiliser ce socle d'indicateurs ? De quelle manière ?

10. À l'échelle de votre projet, quels sont les indicateurs complémentaires que vous envisagez ?

- 10.1 Quels sont les indicateurs de **réalisation** (= les indicateurs pour prouver que vos activités sont réalisées) que vous envisagez ?
- 10.2 Quels sont les indicateurs **d'impact** (= les indicateurs pour prouver que vos activités ont des effets de long terme, qu'ils « transforment les publics bénéficiaires ») que vous envisagez ?
- 10.3 S'agit-il d'indicateurs quantitatifs ? Qualitatifs ? Les deux ?

11. Comment envisagez-vous de mettre en œuvre la démarche de collecte de données pour votre projet ?

- 11.1 Quels sont les outils de **collecte et de suivi de données** que vous envisagez ?
- 11.2 Par-delà l'évaluation de l'AAP, comment comptez-vous mobiliser voire valoriser les indicateurs collectés (demande de financement, communication, etc.) ? Au près de qui souhaiteriez-vous communiquer sur ces indicateurs ?

Pour finir, j'ai quelques questions plus précises à vous poser.

Enquêteur.trice	
Date	
Nom du projet lauréat	
Rôle du répondant au sein du projet lauréat	
Niveau de diplôme	
Domaine de formation	
Poste	
Ancienneté dans le domaine de la participation citoyenne	

7.1.2. Guide d'entretien « Partenaires »

Partie 1 : Présentation du partenaire et de sa structure

1. Pour commencer, pouvez-vous vous présenter en quelques mots et me décrire votre parcours professionnel dans les grandes lignes

- 1.1 Quel est votre domaine de formation ?
- 1.2 Quelles sont vos expériences professionnelles antérieures ?
- 1.3 Depuis combien de temps travaillez-vous dans votre structure actuelle ?
- 1.4 Quelles sont vos différentes missions et responsabilités au sein de cette (ces) structure(s) ?

2. Pouvez-vous me décrire la structure dans laquelle vous-exercez ainsi que son rôle sur le territoire ?

- 2.1. Quel est votre domaine de formation ?
- 2.2. Dans quel type de structure (état, association, entreprise) exercez-vous ?
- 2.3. Quelles sont les principales activités portées par votre structure ?
- 2.4. Quels sont les principaux partenaires de votre structure sur le territoire ?

3. Votre structure développe-elle des activités attendant à la participation citoyenne ?

- 3.1. Si oui, quelle est la nature de ces activités ? Quels outils employez-vous ?
- 3.2. Si non, l'emploi de méthodes de participation citoyenne serait-il pertinent dans le cadre de vos activités ? Au contraire improductif ?

Partie 3 : Genèse du partenariat et contribution au projet

4. Comment votre collaboration avec [nom de la structure partenaire] a-t-elle débuté ?

- 4.1 Depuis quand collaborez-vous avec [nom du porteur principal] ?
- 4.2 Votre collaboration a-t-elle débuté autour du [nom du projet] ? ?
- 4.3 Au-delà de ce projet, votre partenariat recouvre-t-il d'autres projets/activités ?

5. Comment avez-vous eu connaissance du projet [nom du projet] ?

- 5.1. Quels aspects du projet ont particulièrement attiré votre attention en amont de sa réalisation ?
- 5.2. Quelles en ont été vos premières impressions ?

6. Pourquoi avez-vous choisi de vous investir dans ce projet ?

- 6.1. Quels éléments vous ont convaincus d'y participer ?
- 6.2. La temporalité de mise en œuvre du projet intervient-elle à un moment opportun pour votre structure ?
- 6.3. Le projet répond-il à des besoins ponctuels de votre structure ? A des besoins de long terme ?

7. Quel est votre rôle en tant que partenaire du projet ?

- 7.1. Participez-vous directement la mise en œuvre du projet ?
- 7.2. Quelle est la nature de votre participation au projet (financière, technique, méthodologique)?

- 7.3. Jouez-vous un rôle dans la gouvernance du projet ?
- 7.4. Votre rôle au sein du projet a-t-il été amené à évoluer ?

Partie 4 : Mise en œuvre du projet

8. Quelles ont été les principales étapes dans la réalisation du projet ?

- 8.1. A quelles étapes du projet avez-vous été mobilisé-e ?
- 8.2. Quelle forme a pris votre contribution lors de ces différentes étapes ?

9. Quels ont été selon vous les principaux outils et méthodes mises en œuvre dans le cadre de la démarche de participation que porte le projet ?

- 9.1. Avez-vous participé à la définition et à la création de ces outils/méthodes ?
- 9.2. Ces outils et méthodes vous-ont-ils paru pertinents ?
- 9.3. Quels autres outils/autres méthodes auriez-vous éventuellement envisagé ? Pourquoi ?

10. Depuis votre point de vue, le projet a-t-il fait face à des difficultés ? Si oui lesquelles ?

- 10.1. Des difficultés à atteindre certains publics ?
- 10.2. Des difficultés à mobiliser des citoyens dans les actions proposées ?
- 10.3. Des difficultés matérielles/logistiques/organisationnelles ?
- 10.4. Des difficultés de coordination/gouvernance avec les différents acteurs du projet ?

Partie 5 : Apports et limites du projet

11. A l'heure actuelle, quelles-ont été les principaux apports du projet pour votre structure ?

- 11.1. Des apports méthodologiques/techniques autour de la participation citoyenne ?
- 11.2. De nouvelles collaborations autour développées autour de la participation citoyenne ?
- 11.3. Une amélioration de l'acceptabilité de votre projet ?
- 11.4. Une évolution de votre vision de la participation citoyenne ?
- 11.5. Ces apports sont-ils conformes à vos attentes ?

12. Selon vous, quels sont les apports du projet pour le territoire ?

- 12.1. Selon vous, quels sont les publics qui ont bénéficié du projet ?
- 12.2. Selon vous, quels sont les publics qui ont bénéficié du projet ?
- 12.3. Selon vous, quels sont les publics qui ont bénéficié du projet ?
- 12.4. Le projet a-t-il permis de trouver une réponse adaptée aux enjeux spécifiques de votre territoire ?

13. Quels sont selon vous les limites du projet à ce stade ? Comment ces limites peuvent éventuellement être surmontées ?

14. Pour finir, j'ai quelques questions plus précises à vous poser. Informations à collecter systématiquement en fin d'entretien

<i>Enquêteur.rice</i>	
<i>Date de l'entretien</i>	
<i>Lieu (ville et département)</i>	
<i>Structure de rattachement</i>	
<i>Genre de l'interlocuteur.rice</i>	
<i>Niveau d'études</i>	
<i>Domaine de formation</i>	

7.2. Détail des accompagnements réalisés et des enquêtes menées

Nous présentons ici le détail des échanges ayant pu avoir lieu avec les porteurs de projet tout au long des expérimentations menées, ainsi que les données qualitatives et quantitatives ayant été collectées.

7.2.1. SGAR Pays de la Loire

Un entretien de cadrage a eu lieu en visioconférence le 12 mai 2021 avec l'équipe en charge du projet *Centre d'appui à la participation citoyenne* : étaient présentes Sofia Martinez (chargée de projets design Etat'LIN – SGAR Pays de la Loire), Anne Postic (Haut-Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région des Pays-de-la-Loire) et Jacky Foucher (designer, agence Grrr).

Cet entretien a fait ressortir :

- Que le porteur de projet indiquait avoir travaillé sur ses propres indicateurs, ceux-ci rejoignant, selon lui, les indicateurs produits nationalement ;
- Que le porteur de projet, par sa vision « surplombante » des actions, pourrait avoir des difficultés à obtenir l'ensemble des données (par exemple sur le nombre d'habitants en QPV).

Un **second entretien réalisé** en novembre 2021 a permis :

- D'acter la remontée par le porteur des données quantitatives renseignées dans l'outil Excel.
- D'identifier les acteurs et les modes d'enquête pertinents pour débiter une démarche d'étude de l'un des projets soutenus au 2nd trimestre 2022.

Enfin, un **troisième entretien** de suivi réalisé en février 2022 a permis de lancer la démarche d'enquête qualitative et de finaliser la remontée des données du porteur principal.

Pour son projet de Centre d'appui à la participation citoyenne, le SGAR Pays de la Loire s'est entouré de plusieurs partenaires institutionnels. Deux ont pu être entendus en entretien, en juin 2022.

7.2.2. Préfecture de Guyane

Un entretien de cadrage a eu lieu par téléphone le 13 avril 2021 avec l'équipe en charge du projet *Participation citoyenne* : était présente Fanny Bidoux, chargée du projet « France service » (Conseillère du Préfet égalité des territoires, accès des services au public, ruralité – DGCAT Préfecture de la région Guyane). Hervé Bouteille, Préfet des communes de l'intérieur et chargé du projet « protocole de recueil de consentement » , n'a pu y être présent. Il a été joint par téléphone quelques jours plus tard, mais les conditions de l'appel ont rendu l'échange peu fructueux.

L'entretien mené avec la porteuse de projet (DGCAT), sur le départ pour un congé maternité, a **conclu sur l'organisation d'un atelier à son retour**, début 2022. À la suite d'un nouvel échange daté du 16/02/2022, le départ de la porteuse de projet de Guyane a été définitivement acté. Il donc été convenu d'entamer de nouveau une démarche de diagnostic et de provision des besoins d'accompagnement une fois la nouvelle équipe projet reconstituée.

Par ailleurs, et à la suite du départ de M. Bouteille, un échange a été programmé le 09/03/2022 pour rencontrer et répertorier les besoins de la nouvelle équipe projet à la Sous-préfecture des communes de l'intérieur. L'entretien a permis de faire un point sur l'avancement de la démarche, mais la nature du projet (recherche anthropologique, rencontre avec une communauté éloignée du Haut-Maroni) n'a pas débouché sur l'expression d'un besoin d'outillage ou d'accompagnement à l'évaluation.

À la suite de l'entretien de cadrage, deux entretiens de suivi ont pu être réalisés auprès de la Sous-préfecture des communes de l'intérieur et de la DRJSCS. Ils ont été complétés de deux entretiens avec des partenaires du projet « Participation citoyenne ». La suite de l'enquête qualitative resserrée a été obérée car l'accès au terrain guyanais a été complexifié par une série de restructurations internes : du côté de la DGCAT, la personne chargée du volet « France service », qui était notre relais principal, a quitté ses fonctions. Du côté de la Sous-Préfecture guyanaise, la mission confiée au chargé de projet avec qui nous étions en contact s'est achevée, ralentissant la planification d'entretiens avec des chefs coutumiers des communes de l'intérieur. Le contact a été repris et des entretiens ont été réalisés avec le nouvelle chargée de projet, ce qui a permis d'approfondir nos questionnements méthodologiques sur la démarche, mais n'a pas permis d'obtenir les entretiens espérés avec les chefs coutumiers des communes de l'intérieur.

7.2.3. DDCSPP Ariège

Un entretien de cadrage a eu lieu par téléphone le 27 avril 2021 avec l'équipe en charge du projet *Pouvoir d'agir et place des jeunes dans les politiques publiques* : était présente Catherine Séné (Conseillère Jeunesse et Education Populaire – Service départemental Jeunesse, Engagement et Sports de l'académie de Toulouse). Cet entretien a surtout permis de comprendre l'origine du projet, les difficultés rencontrées à ce stade et les étapes suivantes.

La prise de contact relative à **l'organisation d'un nouvel échange, a conclu au report de celui-ci à une date ultérieure**, le porteur de projet indiquant que celui-ci n'avait pas réellement débuté, faute de financements. Le compte-rendu de deux réunions d'échanges ayant eu lieu avec les acteurs parties prenantes (23 juillet, 9 septembre) a néanmoins été transmis à l'Agence Phare. Le projet a été lancé courant 2022.

Le projet « Pouvoir d'agir et place des jeunes dans les politiques publiques » initié par la DDCSPP Ariège a au final connu des modifications importantes. Originellement destinée à installer un « dialogue structuré » entre jeunes et élus du territoire, la démarche a évolué vers une acculturation des élus à la participation citoyenne. L'objet du projet est donc désormais de former des élus du territoire à la participation, via le recrutement d'un prestataire, pour poser les bases d'une compréhension commune plus propice au développement du dialogue structuré.

La DCSPP Ariège, porteuse du projet *Pouvoir d'agir et place des jeunes dans les politiques publiques* a été l'organisatrice de trois réunions d'équipe en 2022. **Deux observations ont pu être menées** : La première, ayant eu lieu en mars, avait pour objectif d'établir une définition commune de la « participation citoyenne » entre des acteurs locaux volontaires et de dresser un état des lieux des proximités existantes entre ces acteurs et les jeunes d'Ariège. Au cours de la seconde réunion observée, les participants devaient examiner trois propositions d'accompagnement à la mise en place du projet sélectionnées par la DCSPP Ariège. A son terme, un prestataire a été choisi et un calendrier d'action a été mis en place. Ces observations ont mis en évidence le travail sémantique opéré autour de la notion de participation citoyenne, une étape déterminante dans la conduite future du projet. Durant l'année scolaire 2022-2023 devaient prendre forme différents ateliers participatifs auprès des jeunes, évènements susceptibles de donner lieu à de prochaines observations.

Enfin, le projet ayant été réorienté vers la formation d'élu.es à la participation citoyenne, l'agence Phare a pu assister à l'une de ces « formation action », sur deux jours en immersion avec un groupe, en décembre 2022.

7.2.4. DRJSCS Hauts-de-France

Un entretien de cadrage a eu lieu en visioconférence le 27 avril 2021 avec l'équipe en charge du projet *Citoyens en communS* : était présent Christophe Trouillard (Plateforme innovation et méthode – Service appui à l'innovation des politiques publiques – Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités). Il a permis d'esquisser une première compréhension du projet et du rôle des différents acteurs.

Un deuxième entretien a eu lieu le 13 octobre 2021. Celui-ci a permis d'approfondir fortement les échanges autour de l'avancement du projet et des besoins en matière d'évaluation. **Cet entretien a fait ressortir :**

- Deux grandes pistes d'impact attendus : autour de la diffusion d'une culture de la participation citoyenne et d'une plus grande systématisation du recours aux méthodes de la participation, d'une part ; et d'une plus grande mise en lien des acteurs, de la constitution d'un « corps intermédiaire » sensibilisé à la participation citoyenne, d'autre part.
- Que le porteur de projet souhaite s'appuyer fortement sur une plateforme numérique ayant vocation d'être le « support » des échanges entre acteurs et d'un essaimage des initiatives expérimentées. Plus que d'un outil d'évaluation d'impact de ces initiatives, il semble donc que ce soit d'un outil facilitant les « retours d'expérience » sur ces actions dont le porteur de projet ait besoin.

L'entretien a également permis de **proposer une méthodologie d'accompagnement à l'évaluation au porteur de projet**, qui l'a validée. Celle-ci s'articule autour de quatre temps :

- Au 4^{ème} trimestre 2021 : le remplissage par l'équipe du SIILAB des indicateurs nationaux construits par l'Agence Phare, en y ajoutant des « cases » particulières si nécessaire. Cette étape a été accomplie au second trimestre 2022.
- Au 1^{er} trimestre 2022 : la réalisation par l'Agence Phare d'entretiens individuels avec les six acteurs porteurs de projet opérationnels. Ces entretiens auront un double intérêt : leur expliquer la plus-value du remplissage à leur échelle de l'outil Excel construit par l'Agence, d'une part ; et identifier les éléments essentiels des retours d'expérience, d'autre part. Cette étape a bien abouti au premier trimestre 2022.
- Au 2nd trimestre 2022 : une réunion avec l'équipe du SIILAB pour leur faire part des retours analytiques issus des entretiens menés et co-construire avec le porteur de projet un outil complémentaire de recueil de données qui facilite la production de retours d'expérience systématisés. Le SIILAB s'étant partiellement désengagé de la gouvernance du projet, cette étape n'a pas été réalisée.
- Au 3^{ème} trimestre 2022 : la réalisation par l'Agence Phare d'un focus groupe réunissant les six porteurs de projet, afin de confronter les résultats de leurs actions, et d'identifier les points de convergence et de divergence en matière d'impact de la participation sur les publics. Le focus group a été organisé, mais 3 des 5 participant.es se sont désengagé.es peu avant sa tenue, ce qui a entraîné son annulation.

Dans le but de faire le point sur les besoins d'accompagnement et sur la remontée des données quantitative, **un entretien a également été réalisé le 8 mars 2022 avec l'équipe projet**. Etaient présent·es Marine Dori (LMA – porteur de projet soutenu membre de la gouvernance), Simon Dunbar (Crajep, porteur de projet soutenu membre de la gouvernance) et Pauline Mocz (DRJSCS, SIILAB).

Pour mieux cerner le projet Citoyens en communs et ses implications en termes de participation citoyenne, **5 entretiens auprès des sous-projets portés** ont pu être menés depuis mars 2022. Ces entretiens ont mis en lumière l'hétérogénéité des modes de participation citoyenne et ont permis de questionner la possibilité d'émergence d'une « culture collaborative » autour de l'implication des citoyens et citoyennes dans des démarches d'ESS. Un entretien « bilan » de la démarche a été réalisé en janvier 2023 en la présence de deux des six porteurs du projet.

7.2.5. DREAL PACA

Un entretien de cadrage a eu lieu en visioconférence le 30 avril 2021 avec l'équipe en charge du projet *Réponses* : étaient présent·es Gwenaëlle Hourdin (déléguée générale du SPPPI PACA) et Alexandre Lion (adjoint au chef de l'unité départementale DREAL des Bouches-du-Rhône).

Cet entretien a fait ressortir :

- Un avancement important du porteur de projet dans la mise en œuvre des actions : le projet *Réponses+* soutenu par la DITP étant le prolongement et l'approfondissement d'un projet préexistant.

L'entretien a également permis de **proposer une méthodologie d'accompagnement à l'évaluation au porteur de projet**, qui l'a validée. Celle-ci s'articule autour de quatre temps :

- La relecture par l'Agence Phare de l'outil de collecte de données construit par le porteur de projet dans le cadre de la large consultation qu'il mène auprès des habitants du territoire (mai 2021).
- L'observation par l'Agence Phare du Forum *Réponses* du 30 juin 2021 à Fos-sur-Mer.
- Un atelier de travail a été animé par l'Agence Phare en septembre 2021 afin de répondre à la demande du porteur de projet de pouvoir « opérationnaliser » l'évaluation de la confiance des citoyens dans sa collecte de données.
- La co-construction entre le porteur de projet et l'Agence Phare d'un questionnaire distribué pendant « temps 3 » du projet (partage des résultats et débats lors d'une restitution publique) a été réalisée en mars 2022

L'animation du temps de travail du 7 septembre 2021 sur la question de la mesure de la « confiance » a **permis d'affiner la proposition d'accompagnement**, en proposant d'intégrer la question de l'impact du projet sur les partenaires. Courant 2022, une enquête qualitative resserrée a eu lieu auprès d'un petit nombre de contributeurs à cette fin.

Réponses, le projet initié par la DREAL PACA repose sur un fonctionnement collégial auquel contribuent des acteurs très hétérogènes (associations, syndicats, collectivités locales, etc.). L'enjeu de cette enquête qualitative était donc de rencontrer au moins un membre de chaque collègue. A l'aide de la porteuse de projet, 7 acteurs clefs dans la concrétisation du projet ont pu être identifiés et rencontrés. Ces entretiens ont donné à voir la complexité d'un dialogue structurant entre des acteurs tout oppose traditionnellement. Des citoyens et citoyennes, représentés au travers d'un « panel citoyen » ont fait l'objet d'une démarche d'enquête à partir de l'été 2022.

Des observations ont également pu être menées : en 2021, un premier Forum d'échange ouvert à tous, a pu être observé. Il était composé d'un atelier d'une heure, dédié au plan d'action Réponses, et d'une séance plénière, destinée à dresser un premier bilan de la mobilisation de terrain et dessiner des pistes d'actions futures. De premiers résultats ont été présentés publiquement quelques mois plus tard, lors d'un webinaire donné à l'occasion de la Journée Mondiale de la qualité de l'air, auquel nous avons aussi pu assister. En 2022, deux restitutions des résultats de *Réponses*, l'une en ligne, l'autre à Martigues, ont également pu être observées. Orchestrées par une agence de concertation, ces temps de restitution ont pris la forme de tables rondes, complétées de temps de « questions-réponses ».

Ces observations ont permis d'appréhender le rôle du prestataire dans l'animation des concertations publiques et de constater des dynamiques de parole entre les participants présents à ces événements.

7.2.6. DRIEAT Île-de-France

Un entretien de cadrage a eu lieu en visioconférence le 21 avril 2021 avec l'équipe en charge du projet *Particip'Action* : étaient présentes Alice Metayer-Mathieu (Cheffe du département Développement durable) et Laurine Plantec (apprentie – Service Connaissance et Développement durable). Il a permis de mieux comprendre le contenu du projet et l'articulation entre les différents axes.

Cet entretien a fait ressortir :

- Un avancement important du porteur de projet dans la mise en œuvre des actions.
- Une attention à porter au « double niveau » de mise en œuvre du projet : constitué des différentes actions menées par le porteur de projet principal (la DRIEE), mais également par des projets portés par les 10 porteurs accompagnés.
- La volonté de la DRIEE de mener sa propre évaluation, via la sélection d'un prestataire spécialisé par le truchement d'un marché public.

L'entretien a également permis de **proposer une méthodologie d'accompagnement à l'évaluation au porteur de projet**, qui l'a validée. Celle-ci s'articule autour de trois temps :

- La construction par l'Agence Phare d'un questionnaire destiné à être passé aux acteurs du réseau développé dans le cadre du projet (réalisée le 05/05/2021)
- La tenue d'un atelier de travail avec la DRIEE et le CEREMA en septembre 2021 afin d'harmoniser la collecte de données – et ainsi d'éviter les doublons – entre l'outil « Boussole » développé par le CEREMA et l'outil transversal de remontée de données quantitatives construit par l'Agence Phare début 2021. Un second atelier de travail destiné à mettre à jour les modalités de collaboration devrait être organisé à l'été 2022, avant la passation de l'outil « Boussole » au troisième trimestre 2022. La mise en commun des données de l'outil boussole n'a pas abouti au vu des difficultés rencontrées par le CEREMA pour collecter les données auprès des porteurs de projet soutenus.
- La construction par l'Agence Phare d'un questionnaire destiné à évaluer la formation des agents de l'Etat, à t+6 mois – et qui a donc été réalisée au 1^{er} trimestre 2022.

Un **deuxième entretien** a eu lieu avec le porteur de projet le 8 octobre 2021, afin d'actualiser notre connaissance de l'avancement des actions, de clarifier le périmètre de la mission de l'Agence Phare (notamment vis-à-vis du futur prestataire d'évaluation retenu) et de préparer le terrain d'enquête externalisée. Trois éléments en sont ressortis :

- La possibilité pour le porteur de faire remonter d'ici fin octobre les données quantitatives.
- Le fait que l'Agence Phare n'évaluera pas les 10 projets accompagnés par la DRIEE, mais pourra apporter son regard expert sur le cahier des charges de l'évaluation construit par le porteur.
- La possibilité pour l'Agence Phare d'observer des événements fin 2021 et courant 2022.

Un **troisième entretien de suivi** a eu lieu avec le porteur principal le 02/02/2022 pour faire le point sur l'avancement du projet et échantillonner les acteurs pertinents pour une enquête qualitative « flash ». Enfin, un **quatrième entretien de suivi** a eu lieu le 12/05/2022 pour faire le point sur l'avancement de l'enquête qualitative, préparer une seconde mouture de la remontée des données, et organiser la collecte des données quantitatives auprès des porteurs soutenus par la DRIEAT.

Le projet *Particip'action*, initié par la DRIEAT Île-de-France, se décline en trois volets : un volet formation, un volet accompagnement de projets, un volet d'unification en réseau dont ont pu bénéficier **10 sous-projets sélectionnés**. Entre mai et avril 2022, des **entretiens avec 5 d'entre eux** ont pu être menés, permettant de mieux cibler les apports individuels qu'ils tirent de leur participation à cette démarche collective. Un entretien « bilan » a par ailleurs été réalisé avec l'équipe projet pour tirer les leçons des deux ans d'expérimentation.

Des observations ont également pu être menées : en 2021, deux événements de formation collectifs proposés dans le cadre du projet *Particip'action* par un prestataire privé ont pu être observés. Le premier, donné au mois de mai, visait à accompagner tous les projets portés à l'aide d'outils pédagogiques et de plusieurs exercices de mise en situation. Le second événement, ayant eu lieu en octobre, étant un temps « d'animation » du réseau *Particip'action* destiné à pérenniser un esprit de coopération entre les porteurs des sous-projets soutenus. Dans un premier temps, les participants ont pu échanger sur la notion d'« expertise d'usage », thème de cette formation, puis dans un second temps observer un exemple concret d'expertise d'usage en se déplaçant dans le 14^{ème} arrondissement de Paris pour visiter un square rénové.

En 2022, l'agence Phare a réalisé une observation du temps d'anniversaire de *Particip'action*, organisé à la préfecture d'Île de France en présence de nombreux membres et partenaires du réseau.

7.3. Bibliographie

BACQUE Marie-Hélène et BIEWENER Carole, « L'empowerment, un projet d'émancipation ? » dans *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La découverte (coll. « Poche/Sciences humaines et sociales »), 2015, p. 139-147.

BASCOU Stéphanie, GOUSSEFF Grégoire, JARADE-PIENIEK Thibault, LESUEUR Lucile, MORNET Céline et RAUX Corentin, *La participation des usagers dans les politiques sociales*, Paris, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, Direction Générale de la Cohésion Sociale, 2016.

BEDOCK Camille, SCHNATTERER Tinette, BONIN Loïc et LIOCHON Pauline, « Au-delà de la démocratie représentative : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets jaunes. », Pessac, France, 2019.

BERTON Raul Magni, MORIO Camille et ASSIF Sofia, « Plus de participation? Leçons de 75 programmes politiques pendant les élections municipales de 2020 », *Pôle Sud-Revue de science politique de l'Europe méridionale*, 2021, vol. 1, n° 54, p. 69-90.

BLONDIAUX Loïc, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007, vol. 50, n° 2, p. 118-129.

BLONDIAUX Loïc et FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 8-35.

BLONDIAUX Loïc et FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 8.

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2002, n° 57, p. 17-35.

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 17-35.

BOIS DE GAUDUSSON Jean DU, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », , n° 2.

CHAPUT Valentin, « Les plateformes participatives, quel bilan 5 ans après? Intervention à Numérique en commun[s], Lens, 28 septembre 2022 ».

DEMOULIN Jeanne, « 7. Participation. Démocratie participative et mobilisations citoyennes » dans *Urbanisme et aménagement*, Paris, Armand Colin (coll. « Le siècle urbain »), 2020, p. 133-146.

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE, « Appel à projets "Participation citoyenne sur les territoires" ».

FOURNIAU Jean-Michel, *Gouverner une assemblée citoyenne? Le rôle du comité de gouvernance de la convention citoyenne pour le climat*, s.l., (coll. « Note de travail »), 2022.

FRANÇOIS Bastien, « I. L'ère des technocrates » dans , Paris, La Découverte (coll. « Repères »), 2011, vol.5eéd., p. 9-28.

GARCIA-ESPIN Patricia et GANUZA Ernesto, « Participatory skepticism: ambivalence and conflict in popular discourses of participatory democracy », *Qualitative sociology*, 2017, n° 4, p. 425-446.

HATZFELD Hélène, « De l'autogestion à la démocratie participative: des contributions pour renouveler la démocratie », *M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

HAYAT Samuel, *Démocratie participative et impératif délibératif: enjeux d'une confrontation*, s.l., La Découverte, 2011.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, « Instrument » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, s.l., Presses de Sciences Po, 2010, vol.3, p. 325-335.

MORIN Émilie, THERRIAULT Geneviève et BADER Barbara, « Le développement du pouvoir agir, l'agentivité et le sentiment d'efficacité personnelle des jeunes face aux problématiques sociales et environnementales : apports conceptuels pour un agir ensemble », *Éducation et socialisation. Les Cahiers du CERFEE*, 15 mars 2019, n° 51.

NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux: entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 10 octobre 2011, vol. 1, n° 1, p. 186-209.

NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 89-112.

NOURY Benjamin et SEGUIN Laura, « Participation et construction de l'acceptabilité sociale : fantasme ou réalité ? », *Sciences Eaux & Territoires*, 2021, vol. 35, n° 1, p. 42-45.

OCDE, *Guidelines fort citizen participation processes*, s.l., 2022.

OCDE, *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, s.l., (coll. « Instruments juridiques de l'OCDE »), 2017.

PETIT Paul, « Hélène Hatzfeld, La politique à la ville. Inventions citoyennes à Louviers (1965-1983) », *Lectures*, 8 mai 2019.

REY-VALETTE Hélène, BEURET Jean-Eudes et RICHARD-FERROUDI Audrey, « Des indicateurs pour identifier les effets des démarches participatives : application au cas du département du Gard », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2018.

ROBERT Cécile, « Chapitre 11 : Expertise et action publique » dans *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), 2008, p. 309-335.

SAUVETRE Pierre, « La problématisation de la participation à travers l'histoire de la gouvernementalité », *Participations*, 2013, vol. 6, n° 2, p. 35-63.

Le Centre interministériel de la participation citoyenne, <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>, consulté le 7 juillet 2022.

La participation citoyenne, un vecteur de sens pour l'action publique, <https://www.lagazettedescommunes.com/751542/la-participation-citoyenne-un-vecteur-de-sens-pour-laction-publique/>, consulté le 7 juillet 2022.

agence**phare**