

décider
ensemble

en partenariat avec

Cap Collectif



Le baromètre de la
démocratie locale numérique

Edition 2017

www.deciderensemble.com

Contexte

L'État français s'est engagé dans l'open government partnership, qui a pour objectif de rendre transparente l'action publique, renforcer la participation citoyenne et permettre la co-production de l'action publique. Ce mouvement a eu un écho auprès des collectivités qui mettent en place des dispositifs de démocratie locale numérique.

Parallèlement, le mouvement des civictechs (pour civic technologies) continue à se structurer avec l'ambition d'accompagner la prise de décisions publiques et d'impacter le rapport élu-citoyen.

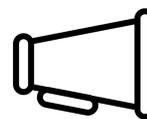
Décider ensemble a créé le 1^{er} baromètre de la démocratie locale numérique en 2016 et a réalisé cette année la 2^e édition. Ce baromètre poursuit 3 objectifs :



Dresser le panorama des pratiques de démocratie numérique dans les territoires.



Repérer les pratiques innovantes et en spécifier les caractéristiques.



Porter à la connaissance des décideurs publics et porteurs de projets la nécessité de lier les données publiques, les outils numériques et la participation citoyenne.

Méthodologie

L'enquête a été réalisée du 15 juin au 6 octobre 2017 par un questionnaire en ligne et a été envoyée aux élus et agents des collectivités locales.

Le questionnaire se divise en quatre parties :

1. Présentation du répondant et de sa collectivité ;
2. Le dispositif numérique de démocratie locale : une fiche d'identité de l'outil, son design, son mode d'animation etc. ;
3. Évaluation du dispositif en termes d'objectifs, d'utilisation par les citoyens ;
4. Focus sur les portails d'ouverture des données publiques (pour les collectivités concernées).

Les questions étaient majoritairement fermées, avec toutefois quelques questions ouvertes.

Les répondants, représentant 98 collectivités locales, ont renseigné 45 outils numériques de démocratie locale.

Exemples d'outils : portail de données publiques, forum de discussion, plateforme numérique de budget participatif, application de sondage, site web de cartographie participative, etc.

Présentation des répondants

Les répondants sont composés de 65 communes, 9 métropoles, 1 service d'État et de 17 intercommunalités.

Parmi eux :

25,6% d'élus



Les élus sont à 43% des adjoints, parmi lesquels une majorité d'adjoints au maire (29%).

74,4% d'agents



Les agents sont à 42% des chargé.es de mission, mais on retrouve aussi d'autres postes.



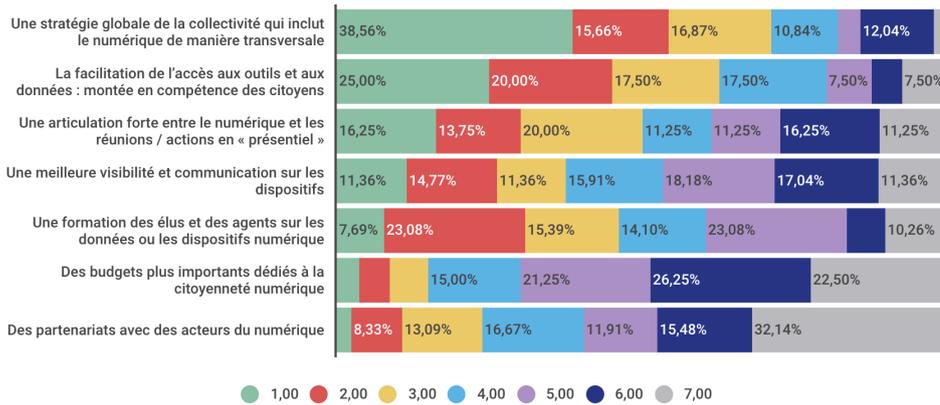
Les agents qui travaillent sur les questions de démocratie sont quasiment également répartis entre les services de participation et de communication.

Le regard de Clément Mabi sur les résultats de la 2^e édition du baromètre

Une timide normalisation des usages du numérique

Dans un contexte de développement des outils numériques, le baromètre nous montre que les collectivités s'équipent de plus en plus. Le panel de répondants illustre la diversité des acteurs mobilisés (communes, départements, métropoles et intercommunalités) et rend compte de la progression de l'implantation du numérique dans les territoires.

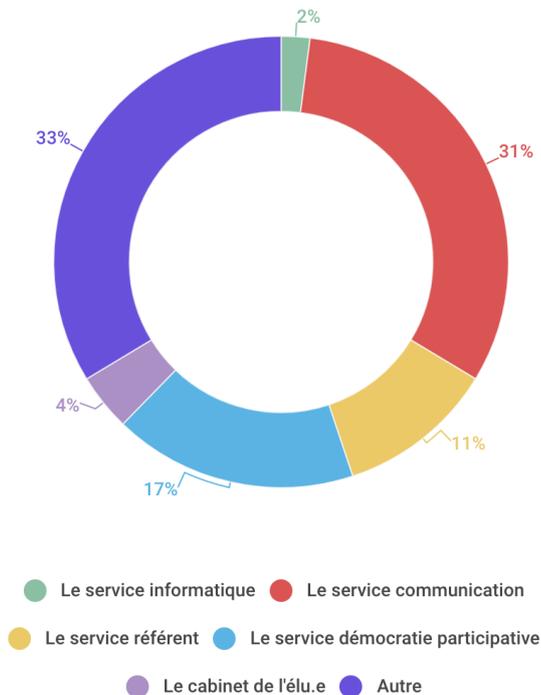
Selon vous, le renforcement de la démocratie locale numérique passe par (classez de 1 à 7, 1 étant le plus important et 7 le moins important) :



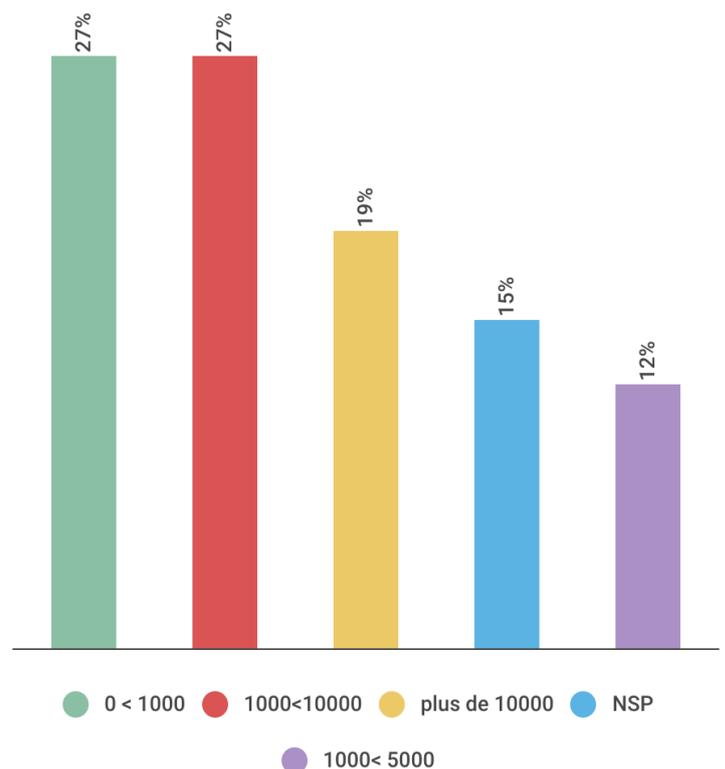
Lorsqu'on les interroge sur les facteurs susceptibles de renforcer la démocratie numérique dans leurs activités, plus de la moitié des répondants plaident pour une stratégie globale, où le numérique est considéré comme une ressource transversale au sein des institutions.

Dans la même logique, on observe une assez large ventilation dans les services investis sur les questions numériques. Mais, paradoxalement, l'ampleur des dispositifs reste pour le moment assez limitée, comme l'illustre la dimension des budgets qui leur sont alloués (près d'un tiers des répondants décrivent des budgets inférieurs à 1000 euros et 40% d'entre eux inférieurs à 5000 euros). Ce résultat montre que pour dépasser le stade des expérimentations et pérenniser les démarches, il est nécessaire d'aller au-delà des discours de bonnes volontés et de proposer des dispositifs ambitieux et portés politiquement.

Quel service gère le dispositif ?



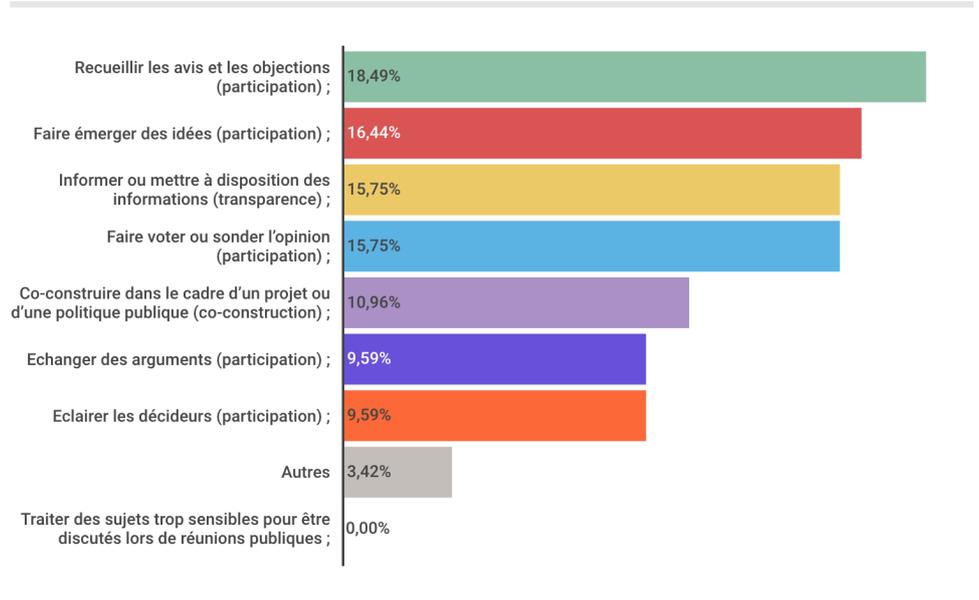
Quel est le coût du dispositif ?



Des usages tournés vers la communication et l'amélioration de la relation aux citoyens

De fait, les collectivités semblent plutôt convaincues des « effets » possibles sur la relation aux citoyens. L'amélioration de la transparence ou la mise en valeur de l'expertise citoyenne sont des valeurs largement plébiscitées. Dans les usages, la logique consultative et informative reste très importante. On mobilise beaucoup le numérique pour des sondages, de la remontée d'idées et du recueil d'avis ou faire de la pédagogie.

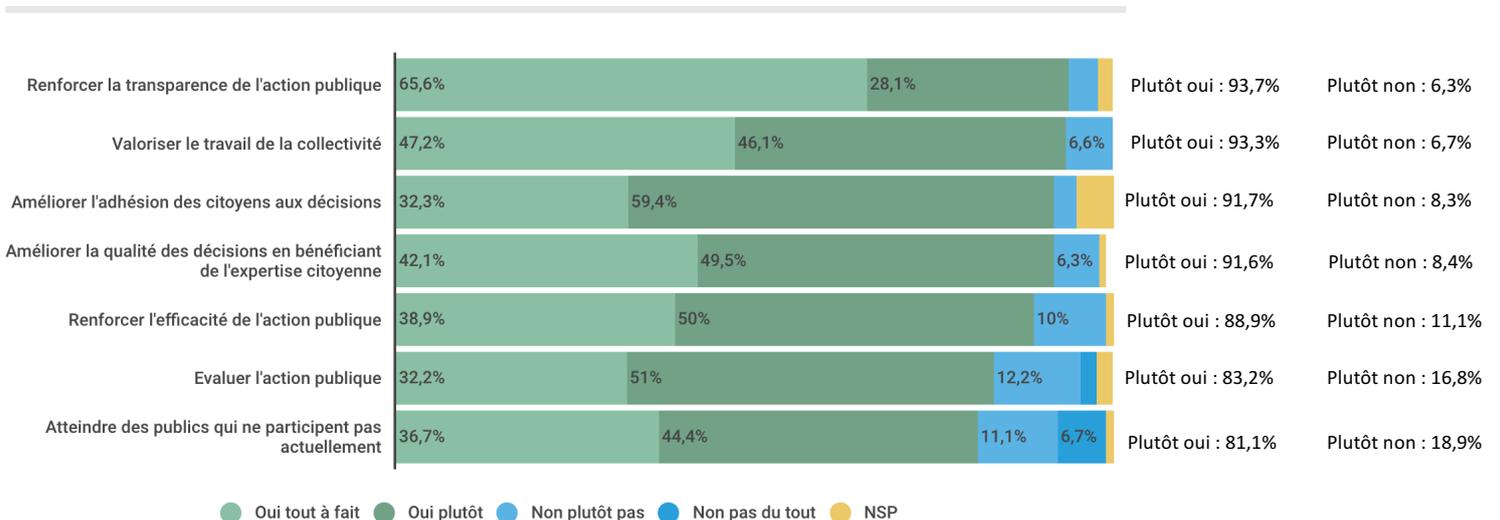
Quel est ou quels sont les objectifs de ce dispositif numérique ?



L'objectif de communication politique et de mise en récit de l'action publique reste très important (pour près de 90% des répondants, les outils numériques ont vocation à valoriser le travail de la collectivité). Si un lien direct avec les citoyens est recherché (information ascendante et descendante), la capacité du numérique à susciter de l'interaction semble moins mobilisée (moins de 10% recherchent l'échange d'arguments). Cette préoccupation communicationnelle est peut-être une des explications à la faible mobilisation des outils pour susciter de l'intelligence collective ou impliquer les citoyens dans l'évaluation des politiques publiques.

Selon vous, les outils numériques (plateforme d'échange, budget participatif en ligne, open data, etc.) peuvent

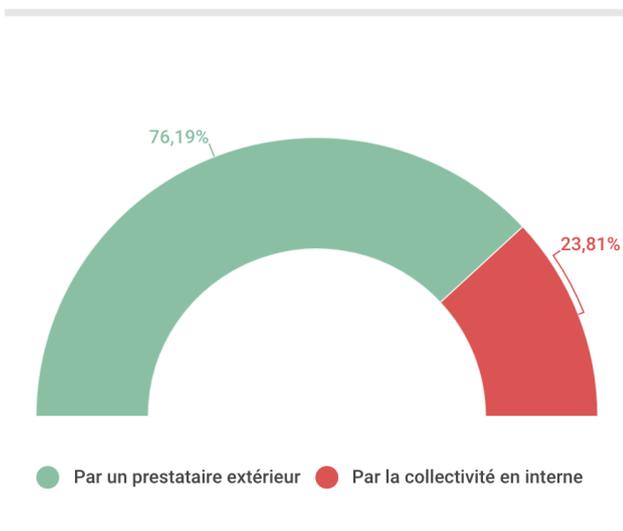
contribuer à :



Une relation paradoxale aux acteurs du numérique

Le questionnaire révèle la relation particulière qu'entretiennent les collectivités avec les acteurs du numérique et de la communauté « *civic tech* » : si ces derniers sont mobilisés comme prestataires pour développer les outils, l'évocation d'un « partenariat » avec ces acteurs n'est globalement pas perçue comme une priorité. D'ailleurs, seuls 10% des répondants considèrent ces partenariats comme « très importants ».

L'outil a été créé :



Plus largement, l'enquête montre que les collectivités oscillent entre un appel aux prestataires extérieurs et la mobilisation de compétences internes (notamment sur l'animation et la modération). De fait, les collectivités ont tendance à laisser la main au prestataire sur la construction de l'outil et la définition de ses fonctionnalités pour se concentrer sur la démarche.

Or, la recherche a établi depuis longtemps que les choix techniques contraignent et orientent la participation et constitue une étape importante pour la réussite des démarches engagées. De plus cette situation entraîne un flou, dommageable, sur la gestion des données produites par les utilisateurs et les éventuels usages qui pourraient en être faits.

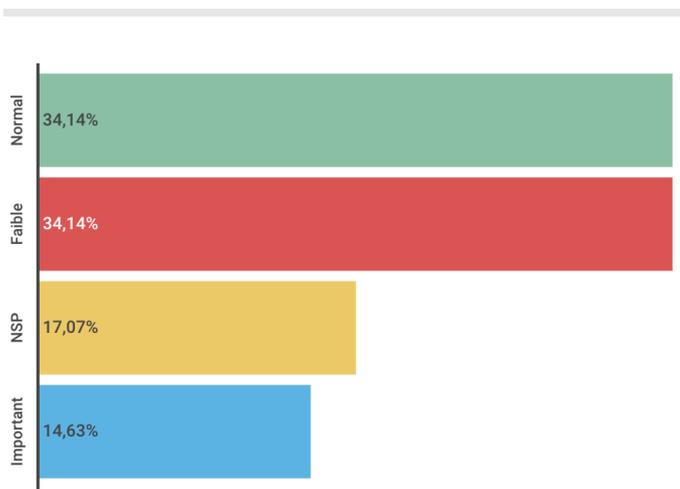
Une connaissance limitée des pratiques et de leurs effets

On peut enfin remarquer la difficulté des collectivités à mener l'évaluation des démarches et de leurs usages des outils numériques, notamment en termes d'inclusion des citoyens (présenté comme une des valeurs associées importantes).

Considérez-vous que le nombre de citoyens qui utilisent le

dispositif, au regard de la population totale de votre collectivité

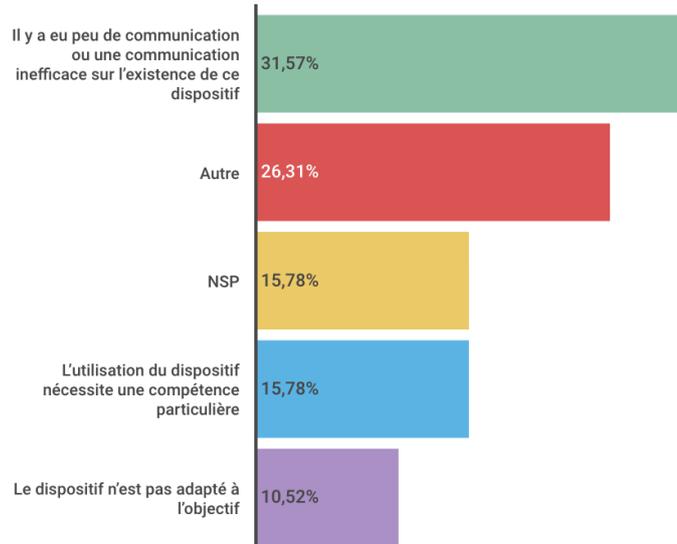
est :



Lorsqu'on interroge les répondants sur leurs objectifs, près de 40% les considèrent « plutôt » ou « tout à fait » atteints, sans pour autant être capable de trancher si la mobilisation des citoyens paraît « normale » ou « faible » 34% dans les deux cas, quand 17% ne se prononcent pas. Lorsqu'ils sont interrogés sur les raisons de la faible mobilisation des publics, près d'un quart des répondants ne se prononcent pas, renforçant de fait l'hypothèse d'une difficulté à répondre à la question posée.

Si vous considérez ce chiffre faible, quelle en est ou quelles en sont les raisons ?

On peut supposer que cette difficulté provient du manque d'évaluation de l'exercice, notamment en termes qualitatifs auprès des participants. Ce constat invite à mettre en place des démarches d'évaluations externes et indépendantes qui articulent éléments quantitatifs et qualitatifs pour mieux cerner ce que permettent *concrètement* de faire les outils numériques dans le domaine de la participation citoyenne.



Focus sur les budgets participatifs, l'analyse de Gilles Pradeau

La France connaît depuis 2014 une 3^e vague des budgets participatifs (BP), qui a pris nettement le virage du numérique.

En 2017, les BP ne sont pas cantonnés aux villes : ces nouvelles règles de décision collective existent à l'échelle de l'université (Tours), d'un bailleur social (Paris), d'un département (Gers), des régions à travers les budgets participatifs des lycées (Centre-Val de Loire) et même à l'échelle nationale (Plan Climat). Ces budgets participatifs ne servent pas toujours à démocratiser la décision sur le budget, mais plutôt à la pédagogie budgétaire et à la création du lien social.

Plus de 4 millions de Français vivent dans une collectivité territoriale qui a un budget participatif en 2017, puisque 61 territoires sont concernés.



31% des territoires ayant un budget participatif ont une réunion publique obligatoire à laquelle les porteurs de projets doivent se rendre s'ils veulent voir leur projet mis au vote, ce qui confirme la vocation à créer du lien social, y compris dans de petites collectivités.



33% des territoires articulent leur budget participatif à d'autres instances participatives comme les conseils de quartier, ce qui suggère que les budgets participatifs servent de boîtes à idée pour ces instances afin de les remobiliser et d'attirer de nouveaux profils.



Il y a une marge de progrès en terme d'interactivité : seuls 8 territoires permettent aux citoyens de commenter les projets avant l'instruction technique et 10 au moment du vote (16%).

La place du numérique et de l'open data

Le numérique est utilisé pour voter sur les projets pour 43% des territoires et cette modalité de vote est souvent associée à des urnes physiques complémentaires. Quand le vote se déroule en ligne, seuls 23 % des BP font le choix d'un contrôle de la fraude, ce qui est paradoxal pour une innovation démocratique qui vise à donner de la légitimité aux décisions. Le BP en France utilise surtout le numérique pour la remontée des projets (64%).

Enfin les villes qui ont mis en place un budget participatif sont très rares à également publier leur budget en open data : seules 3 villes le font (Bar-le-Duc, Paris et Rodez).

Le 2^e baromètre de la démocratie locale numérique

Organisé par Décider ensemble

Depuis 2005, Décider ensemble réunit l'ensemble des acteurs intéressés par l'amélioration de la gouvernance et de la concertation dans notre pays : entreprises, ONG, association d'élus locaux et administrations. Le think tank est co-présidé par Bertrand Pancher, député de la Meuse (UDI) et Matthieu Orphelin, député du Maine-et-Loire (LREM).

Son objectif principal est de diffuser une culture du dialogue en matière de préparation et de prise de décision.

Avec l'appui scientifique de deux chercheurs



Clément Mabi est maître de conférence en Science de l'information et de la communication à l'UTC de Compiègne. Ses recherches portent sur la participation politique en ligne et les usages citoyens du numérique. Récemment, il a travaillé sur l'ouverture des données publiques (*Open data*), l'usage du numérique dans les dispositifs de concertation, le développement du « Gouvernement Ouvert » (*Open Government*) et les civitechs.



Gilles Pradeau est doctorant à l'université de Westminster. Dans ce cadre, il étudie la mise en œuvre des projets lauréats de dispositifs de budget participatif en France et au Brésil. Parallèlement, il enseigne dans le master d'ingénierie de la concertation à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

En partenariat avec Cap collectif

Créée en juillet 2014, Cap Collectif trouve ses origines dans l'association Démocratie Ouverte au sein de laquelle a été lancée, en février 2013, la plateforme Parlement & Citoyens afin d'expérimenter une méthode de rédaction collaborative de la loi.

Forts du succès rencontré par cette expérimentation et face aux manifestations d'intérêt pour cet outil et cette approche, Cap Collectif a été créé afin de développer une version stable et performante du prototype conçu au lancement de Parlement & Citoyens.

