



Le baromètre de la démocratie locale numérique

Edition 2016

Le projet

Le mouvement d'ouverture et de réutilisation des données publiques (« open data ») s'est développé en portant avec lui plusieurs promesses citoyennes : celle d'une plus grande transparence des informations, d'une plus grande capacité d'actions pour des citoyens mieux informés et d'une plus grande participation à la vie publique. En effet, rendre les données accessibles alimente le dialogue, permet de mieux comprendre l'action publique et d'impliquer les habitants dans la co-production du territoire.

Depuis quelques années, ces aspirations au renouveau démocratique s'appuyant sur les technologies numériques ont dépassé le seuil de la transparence de l'action publique et **s'ouvrent à de nouveaux champs d'innovation**. Ainsi, la gouvernance ouverte est une approche qui regroupe :

La transparence de l'action publique : l'ouverture des données publiques (budget, carte de données, transports, environnement,...) et le partage de l'ensemble des ressources numériques permet l'innovation économique et sociale, améliore l'efficacité de l'action publique et restaure le lien de confiance avec les citoyens ;

La participation citoyenne : en incitant le gouvernement à consulter et à écouter les citoyens pour la prise des décisions et en modernisant les dispositifs participatifs, notamment par la création de plateformes numériques ;

La coproduction de l'action publique : avec les organisations, entreprises et associations par la création de partenariats.

Le gouvernement a publié en juillet 2015 le [Plan d'action national](#) pour une action publique transparente et collaborative, étape majeure de l'engagement de la France dans le Partenariat pour une gouvernance ouverte (OGP). Prenant acte de ces engagements récents, Décider ensemble crée le premier baromètre de la démocratie locale numérique qui poursuit 3 objectifs :

1/ **Dresser le panorama** des pratiques de démocratie numérique dans les territoires;

2/ **Repérer les pratiques innovantes** et les caractéristiques spécifiques de certains acteurs dans ce champ ;

3/ **Porter à la connaissance du public** la nécessité de lier les données publiques, les outils numériques et la participation citoyenne et promouvoir cette dynamique auprès des décideurs publics et porteurs de projets.

Méthodologie de l'enquête

L'enquête a été réalisée du 17 janvier au 4 mars 2016 par un questionnaire en ligne et a été envoyé à 20 000 contacts (élus, DGS / DGA, agents des directions en lien avec le numérique et/ou la citoyenneté) de 5000 collectivités (communes de plus de 3500 habitants, départements, intercommunalités, régions, métropoles). Toutefois, d'autres types de collectivités pouvaient répondre (communes de moins de 3500 habitants, PNR) en prenant connaissance de l'enquête par d'autres canaux (newsletter, articles).

Le questionnaire se divise en quatre parties :

- présentation du répondant et de sa collectivité;
- questions d'évaluation générale sur les leviers et freins des outils numériques au regard de la démocratie locale (tous les répondants);
- présentation de l'outil numérique de démocratie locale et son évaluation (pour les collectivités ayant mis en place un outil numérique de démocratie locale);
- focus sur les portails d'ouverture des données publiques (pour les collectivités concernées).

Les questions étaient majoritairement fermées, avec toutefois quelques questions ouvertes, dont des verbatim appuient l'analyse dans ce document.

Les répondants sont constitués de 194 collectivités ayant renseigné 55 outils numériques de démocratie locale, correspondants à 44 collectivités (10 collectivités ont deux outils, une a trois outils). **Les chiffres sont à interpréter avec prudence en raison de la faiblesse des effectifs.**

Nous appelons collectivités outillées les collectivités ayant mis en place un outil de démocratie locale numérique. Dans le questionnaire, les outils ont été définis tels que permettant de rendre transparentes des informations publiques, de faire participer ou de co-construire avec les citoyens et/ou les usagers. Il s'appuie sur les technologies numériques en ligne ou hors ligne.

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

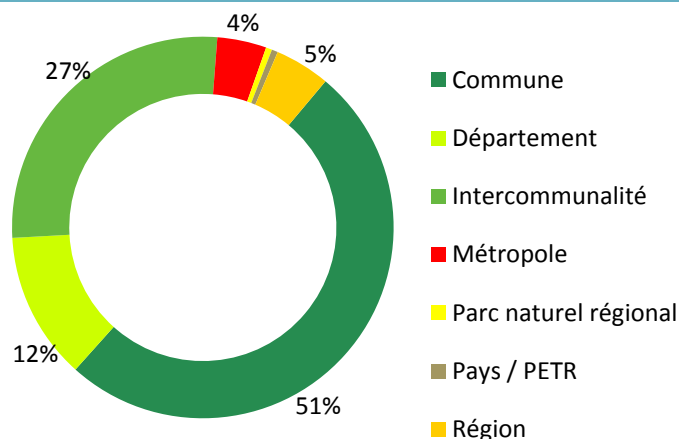
OpenDataSoft outille le baromètre de la démocratie locale numérique:

Vous pouvez retrouver l'ensemble des infographies, les données anonymisées issues des réponses ainsi que les outils répertoriés sur une cartographie dynamique : www.deciderensemble.com, rubrique OpenGov.

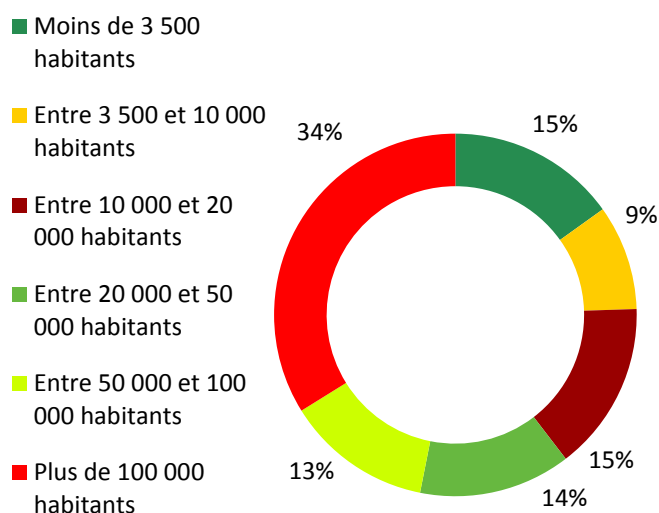
Profil des collectivités répondantes

194 répondants

A quel type de collectivité appartenez-vous?



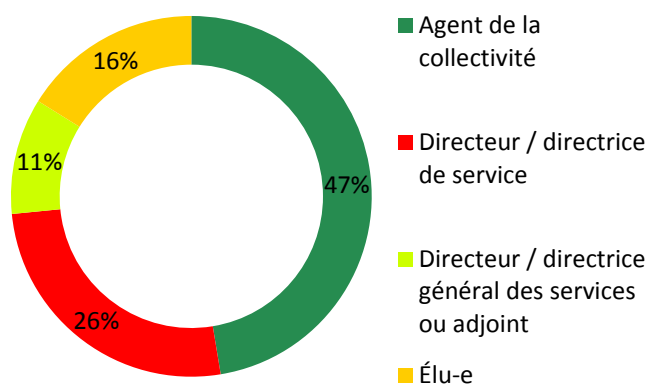
Combien d'habitants votre collectivité compte-t-elle?



Les répondants sont majoritairement des communes (51%) ou intercommunalités (27%) de plus de 10000 habitants. 47% des répondants sont des agents de la collectivité.

Par ailleurs, 16% sont des élus et environ un tiers occupent des postes de direction. Parmi les services représentés : solutions numériques, développement local, environnement, communication, etc.

Etes-vous ?



Perceptions générales sur la démocratie locale numérique

194 répondants

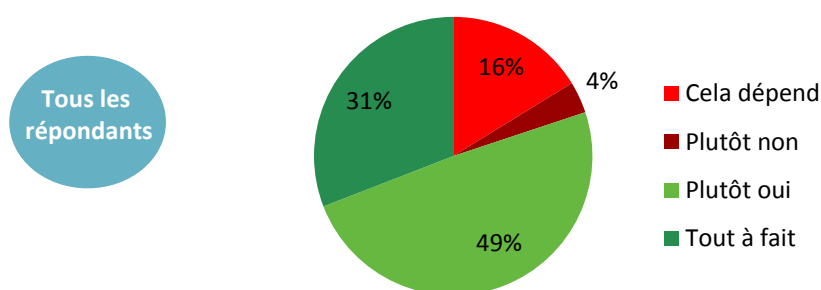
La première partie du questionnaire consistait à mesurer l'apport du numérique dans la participation citoyenne. Ce dernier est propice dans la mesure où il est fréquemment invoqué comme une solution face à l'essoufflement des mécanismes de démocratie locale traditionnels.

En 2012, Décider ensemble dressait un premier état des lieux du rôle des données ouvertes par les collectivités et les administrations dans l'évolution du rapport entre gouvernants et gouvernés: l'open data peut en effet modifier en profondeur ces rapports grâce à une meilleure connaissance réciproque et une symétrie d'information.

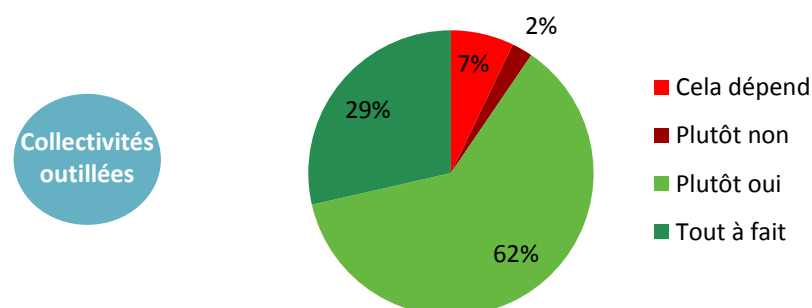
Depuis, les outils numériques se sont multipliés. Ils permettent aux citoyens non plus seulement d'avoir accès aux informations publiques, mais d'avoir un impact direct sur les décisions en cours, ou de co-construire les politiques publiques.

En faisant apparaître une démocratie plus directe, le numérique marque la fin des organisations pyramidales au profit de structures relationnelles horizontales et en réseaux. C'est également ce qu'illustrent les résultats du baromètre de la démocratie locale numérique : **80% des répondants déclarent que les outils numériques permettent de renforcer la participation citoyenne locale**. Le fait qu'une collectivité ait expérimenté ou expérimente un outil numérique renforce sensiblement ce ressenti positif (**91% des collectivités répondantes**).

Considérez-vous, d'un point de vue général, que les outils numériques permettent de renforcer la participation citoyenne au sein d'une collectivité?



80,1 % plutôt oui ou tout à fait



91 % plutôt oui ou tout à fait

Pour 80 % des répondants, les outils numériques permettent de renforcer la participation citoyenne locale.

Perceptions générales sur la démocratie locale numérique

Le numérique est, d'un point de vue de la participation citoyenne :

Le numérique appelle une véritable transformation culturelle des administrations. Au sein des collectivités, il permet l'évolution des modes d'action centralisés et hiérarchisés vers des modes d'intervention plus agiles.

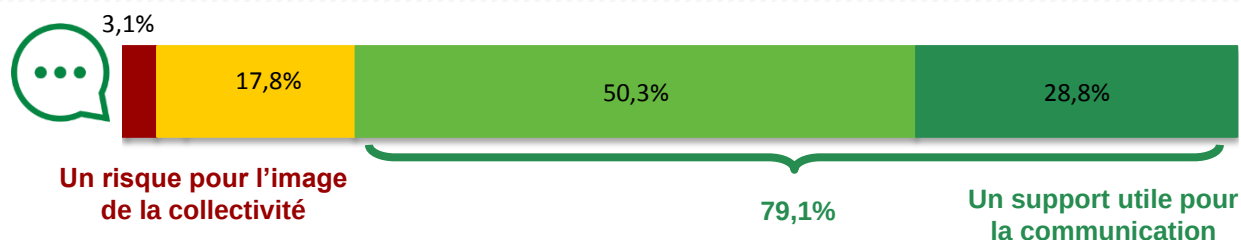
Le numérique peut s'avérer être un atout précieux dans l'amélioration des processus démocratiques et **par le gain de temps qu'il représente pour les collectivités, exprimé par 58% des répondants**. Certes, le gain de temps doit être relativisé face aux difficultés d'appropriation et d'usage qui persistent encore au sein des administrations.



Le développement de nouveaux usages numériques bouleverse le fonctionnement traditionnel de l'administration et l'invite à impulser en interne une dynamique de changement. Dans un contexte de baisse des dotations, **le coût semble représenter un frein pour 56% des répondants. Pour 44%, c'est d'avantage un investissement dans le budget de la collectivité**. Nous alertions dès 2012 sur cette double lecture, en nous appuyant sur le modèle économique des portails d'ouverture des données. Les organismes publics qui ouvrent leurs données assument le coût initial mais deviennent les premiers maillons d'une nouvelle chaîne de valeur, puisque le secteur privé peut s'en emparer et les revendre sous forme de nouveaux services. Pour autant, la notion d'investissement semble appropriée: les retombées économiques de l'open data, liées à la création de nouveaux services et d'emplois, si elles sont difficile à chiffrer, semblent bien réelles.



Enfin, le numérique peut être **un levier d'innovation en termes de communication**, comme exprimé par **79% des répondants**. De façon générale, les initiatives numériques confèrent aux organismes qui les engagent une « image » de transparence, d'ouverture. A ce titre, les portails de données ouvertes, par exemple, ont autant un rôle technique que de valorisation des démarches.



Les outils numériques de démocratie locale

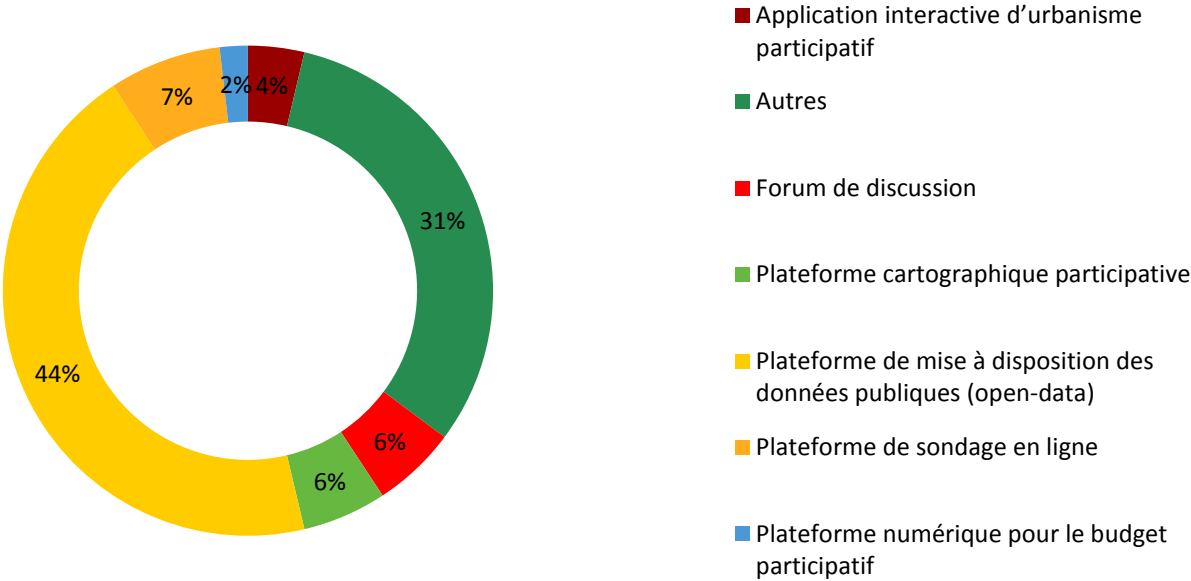
numérique

44 répondants, 55 outils

A l'heure où le recours au numérique semble se développer au sein de dispositifs démocratiques, qu'ils soient existants ou en construction, la question de l'apport concret des outils se pose. **Quels sont les objectifs assignés ? Quelle sont les expérience et les bonnes pratiques ?**

A quelle famille cet outil appartient-il ?

Les répondants du baromètre ont référencé 55 outils numériques de démocratie locale, qui se répartissent de la manière suivante :



Autres :

- « Plateforme de décision collective »
- « Plateforme de concertation »
- « Application de service public collaboratif »
- « Web-radio participative »
- « Live interactif »

Ce sont majoritairement des plateformes de mise à disposition des données publiques qui sont représentées parmi cet échantillon. Nous y consacrons un focus à la fin de ce document.

Nous notons une certaine hétérogénéité parmi les outils renseignés. Des pages Facebook de collectivités à la Webradio participative, nous observons que les outils s'appuient sur des supports variés.

Les outils numériques de démocratie locale numérique

44 répondants, 55 outils

Quelques exemples d'outils numériques de démocratie locale

Parmi les 55 outils recensés par le baromètre de la démocratie locale numérique, les exemples suivants montrent une forte variation dans le degré de l'interaction rendue possible entre les collectivités et les citoyens.

Nom	Description	Famille
Plateforme Id City ©	L'objectif est de permettre aux citoyens de proposer des idées dans le cadre d'un cycle de concertation plus global sur l'aménagement d'un espace public. Les propositions sont ouvertes au votes et aux commentaires.	Application interactive d'urbanisme participatif
Demain-le-lot	L'objectif est de sonder les habitats du département sur leur vision de l'avenir du territoire et de leur laisser la parole sur les projets qu'ils souhaiteraient voir se mettre en œuvre.	Plateforme de sondage
Data de Saint Malo Agglomération	L'objectif est de mettre à disposition les données publiques de l'agglomération	Portail Open Data
Tell My City ©	L'application permet de faire remonter des signalements, automatiquement transmis au service de proximité (éclairage défectueux, trou dans la voirie, etc.)	Application de signalement

Retrouvez les descriptions de l'ensemble des outils recensés sur la cartographie participative du baromètre : www.deciderensemble.com, rubrique « OpenGov »



Source: Baromètre 2016, Powered by OpenDataSoft

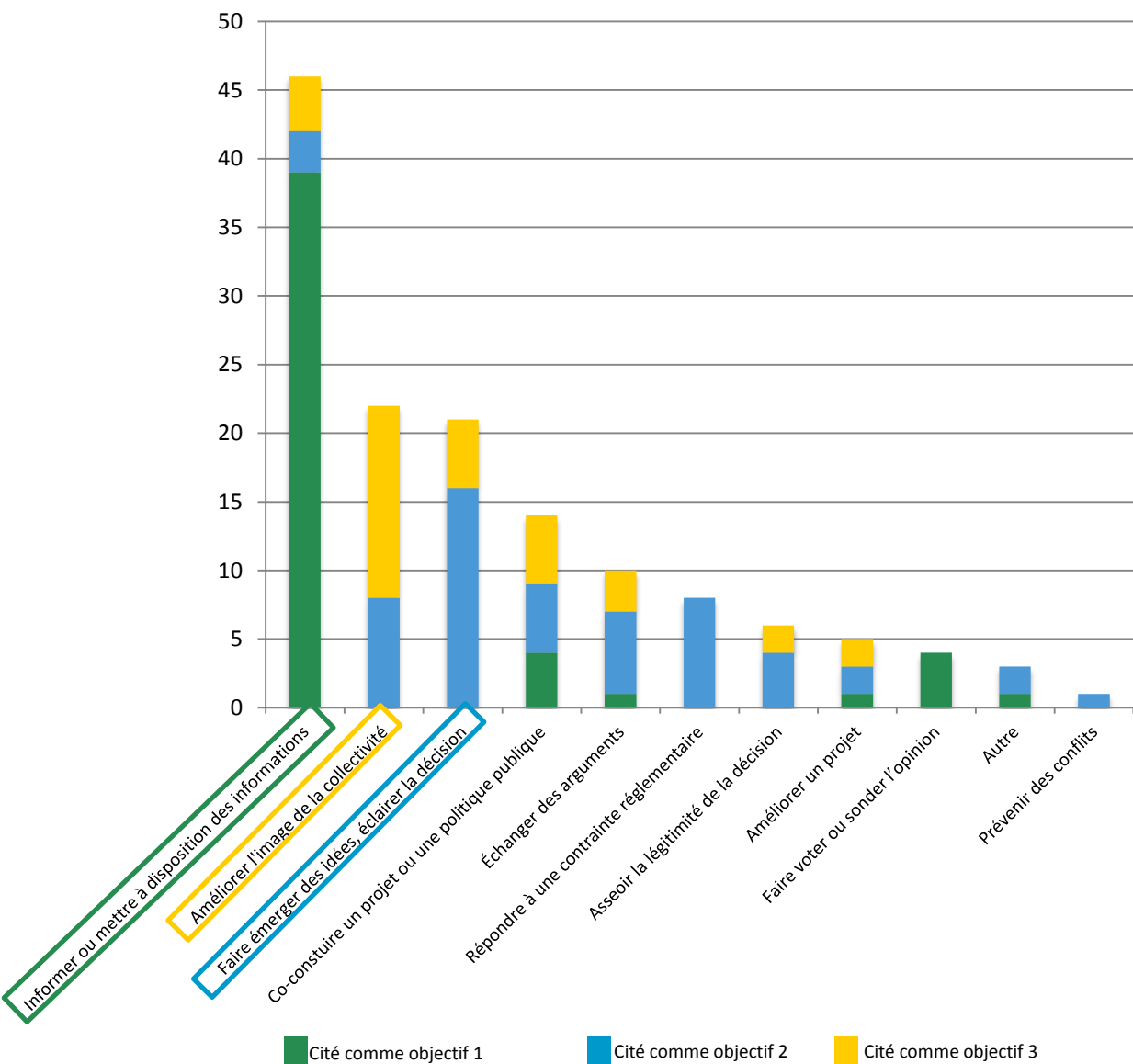
Les outils numériques de démocratie locale

44 répondants, 55 outils

Quel est ou quels sont les principaux objectifs de cet outil ?
Trois objectifs maximum à classer par ordre de priorité (55 réponses)

Les collectivités étaient invitées à classer par ordre de priorité une série d'objectifs liée à l'utilisation des outils numérique de démocratie locale.

Informers, faire émerger des idées et éclairer la décision sont cités respectivement par les répondants comme les trois objectifs prioritaires des outils numériques de démocratie locale.



Les outils numériques de démocratie locale numérique

44 répondants, 55 outils

Zoom sur l'objectif prioritaire

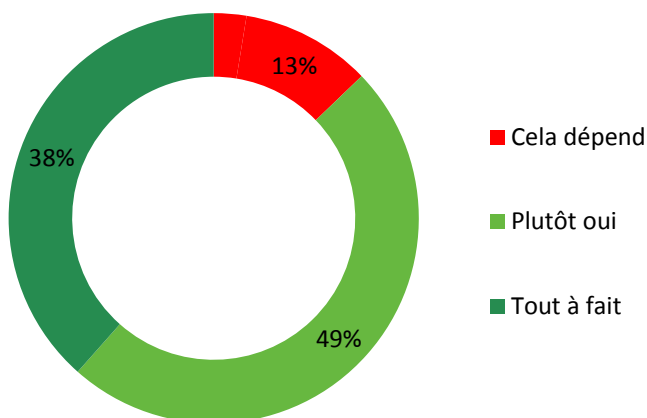
L'objectif de mise à disposition des informations est atteint **pour 87% des répondants qui avaient sélectionné cet objectif comme prioritaire.**

Cet objectif est un enjeu politique de gouvernance publique car il traduit la volonté d'améliorer la relation de confiance entre l'administration et les citoyens. Le terme anglophone « accountability » exprime d'ailleurs cette situation dans laquelle l'administration se met en position de rendre des comptes sur son action.

La possibilité pour le citoyen d'avoir accès aux informations locales contribue à renforcer la démocratie car elle marque un point de départ vers de nouveaux modes de participation citoyenne.

Informer ou mettre à disposition des informations : cet objectif est-il atteint ?

L'objectif de mise à disposition des informations est atteint **pour 87% des répondants qui avaient sélectionné cet objectif comme prioritaire.**



On remarque par ailleurs, **que pour 13% des répondants, l'outil numérique ne permet pas d'atteindre l'objectif de mise à disposition des informations.**

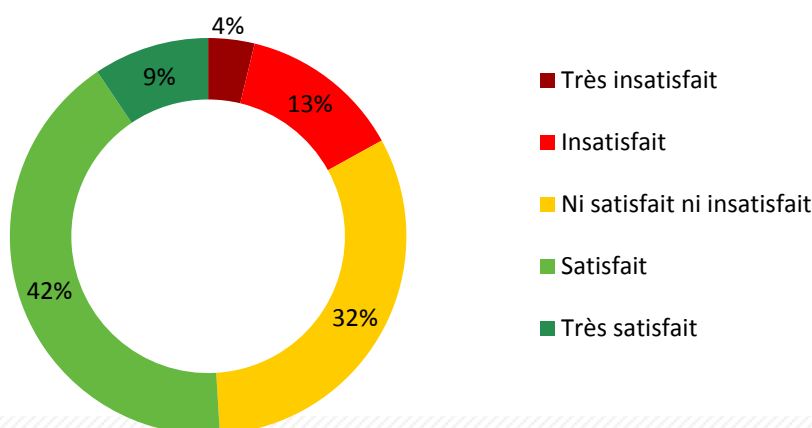
En effet, idéalement, l'information ou la donnée publique devraient permettre à chacun de se forger une opinion, de saisir les enjeux globaux d'un débat au-delà de sa propre fenêtre. Internet et les réseaux sociaux nous donnent aujourd'hui accès à une masse d'informations en temps réel. Mais cette information pléthorique nous laisse souvent, paradoxalement, mal ou pas informés*. En réponse à cela, de nouveaux outils apparaissent. Par exemple, des portails open data s'équipent massivement d'interfaces de visualisation des données à travers des schémas, des cartes ou des graphiques. Face à la défiance croissante vis-à-vis de l'expertise, elles constituent une première manière de rapprocher l'information publique et le citoyen.

*Décider ensemble, *Ouverture des données publiques et concertation*, 2012.

Les outils numériques de démocratie locale numérique

44 répondants, 55 outils

Comment évaluez-vous le nombre de citoyens impliqués via cet outil ?



La mobilisation massive des citoyens est souvent invoquée comme la condition sine qua non de la participation, qu'elle soit numérique ou présentielle. L'analyse des réponses fait apparaître une tendance relativement homogène : 51% des répondants se disent satisfaits du nombre de citoyens impliqués et 49% se disent neutres ou insatisfaits.

Les répondants ayant fait état d'une insatisfaction marquée ou modérée sur le nombre de citoyens impliqués avaient la possibilité d'en expliquer la raison. Parmi les réponses, on note :

« l'outil nécessite une compétence particulière pour être utilisé »

« Il y a eu une communication inefficace ou inexistante concernant cet outil »

« Il faut du temps pour mobiliser les acteurs de terrain qui sont de véritables relais »

« Il y a une difficulté à intéresser les citoyens sur les sujets traités en session »

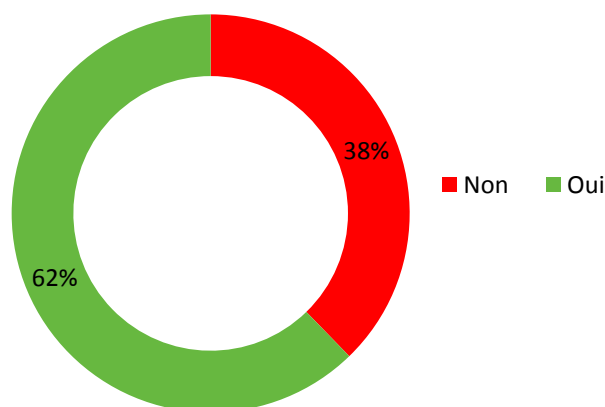
« L'outil n'est pas adapté à son objectif initial »

Notons qu'il peut être difficile d'évaluer quantitativement l'implication des citoyens, notamment lorsqu'il s'agit d'un portail de données publiques. Par ailleurs, concernant l'open data, ce n'est pas toujours la quantité d'utilisateurs au premier degré qui est déterminante mais la capacité qu'auront ces acteurs à réutiliser et valoriser les données.

Les outils numériques de démocratie locale numérique

44 répondants, 55 outils

L'outil a-t-il été doublé de réunions présentielles?



Les collectivités répondantes semblent être particulièrement attentives à l'hybridation entre la participation numérique et la participation présentielle.

Environ deux tiers des outils numériques renseignés sont ou ont été doublés de réunions, parmi lesquelles :

- des réunions publiques (61%)
- des barcamps / hackaton / Infolab (29%)
- des formations (6%)
- des conseils de quartiers (5%)

Nous observons qu'il existe plusieurs cas d'hybridation :

- L'outil numérique vient renforcer un dispositif « traditionnel » existant, à l'image des réunions publiques ou des débats publics. Il permet une implication plus large en faisant participer des publics contraints par le temps, la distance, ou ne souhaitant pas s'exprimer lors de réunions.
- L'outil numérique naît en dehors d'un dispositif existant mais bénéficie de relais « présentiels », soit pour lever une difficulté d'usage (formations) soit pour animer une communauté d'utilisateurs (barcamps, datacamps), soit pour affiner un débat en cours.

Lexique :

Un barcamp est une rencontre ouverte qui prend la forme d'ateliers participatifs. Le contenu des ateliers est discuté et fixé par tous les participants en début de réunion.

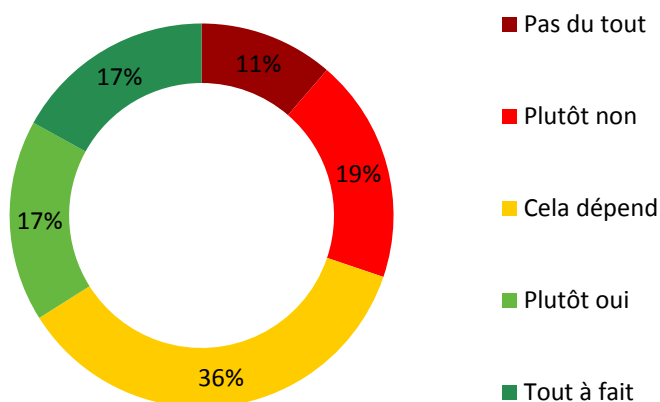
Un hackaton réunit des équipes pluridisciplinaires dans le but de développer de nouveaux projets, services ou fonctionnalités à partir de contenu codé.

Un Infolab est un espace collaboratif dédié à la compréhension, la manipulation et l'exploration des données.

Les outils numériques de démocratie locale numérique

44 répondants, 55 outils

Considérez-vous que cet outil numérique permet d'atteindre les publics habituellement absents des dispositifs traditionnels (publics précaires, étudiants, jeunes actifs, mères célibataires, non francophones).



Un des objectifs affichés des outils numériques est celui d'atteindre des publics habituellement absents des dispositifs traditionnels. La dématérialisation des informations ou des échanges permet en effet de s'affranchir des contraintes de temps et de lieu. Par ailleurs, en offrant un espace neutre et relativement anonyme, les outils facilitent la « prise de parole » et l'expression d'opinions. **34% des répondants considèrent que cet objectif est atteint.**

« Les utilisateurs de l'outil numérique sont clairement des gens que l'on ne voit pas dans les réunions habituelles. Cela nous a même permis de rencontrer, lors de réunions physiques, des personnes qui nous ont expliqué être venues après avoir utilisé l'outil en ligne. »

« L'outil permet de toucher un public généralement absent de nos réunions publiques très facilement car il est intuitif et permet un engagement progressif. Il propose en effet quatre niveaux d'implication. Le premier niveau est la possibilité de simplement signaler son adhésion par un bouton "j'aime". »

Néanmoins, l'utilisation du numérique pour atteindre de nouveaux publics ne va pas sans poser de questions. **Pour 30% des répondants, le numérique ne permet pas d'atteindre cet objectif.** La **technicité des outils et la fracture numérique** sont évoquées comme des freins à l'intégration de nouveaux publics dans les dispositifs.

« En l'état, l'accès aux données est plutôt le fait des acteurs déjà impliqués dans le numérique donc capables de comprendre les concepts et de concevoir des réutilisations . »

« Dispositif nécessitant un accès à l'équipement et une médiation. »

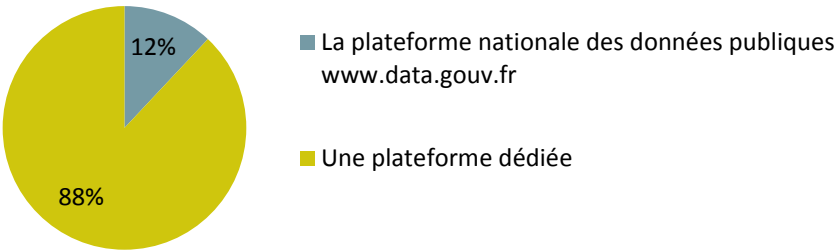
« Les usages sont aujourd'hui maîtrisés par une fraction de la population. »

Focus sur l'ouverture des données publiques

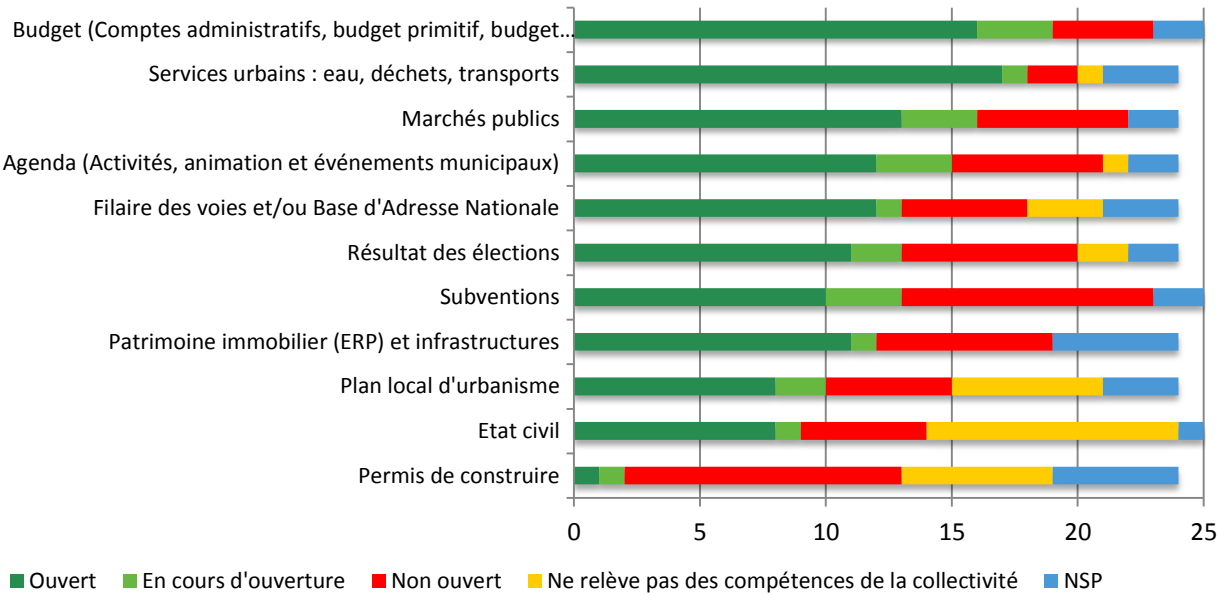
25 répondants

Depuis 2015, l'ouverture des informations publiques devient une obligation légale pour les 5000 communes de plus de 3500 habitants et leurs EPCI. Le baromètre de la démocratie locale numérique y consacre un rapide aperçu afin de noter les évolutions dans le temps.

Les données ouvertes par votre collectivités le sont sur :



Quelles sont les données ouvertes au sein de votre collectivité ?



Ce qu'il faut retenir

- **Le numérique est généralement perçu comme un levier puissant** pour accroître la transparence de l'action publique, la participation des citoyens et la coproduction des politiques publiques.
- **Les collectivités ont désormais la possibilité de s'appuyer sur des outils innovants.** Pour autant, ces outils doivent être pensés dans une stratégie globale et doivent intégrer un accompagnement et une médiation au plus près des populations. Le renforcement du pouvoir d'agir des citoyens grâce au numérique ne peut être décrété mais doit être construit.
- **Par ailleurs, pour exploiter au maximum les possibilités du numérique, il est nécessaire de les intégrer aux instruments traditionnels** « hors ligne » pour l'accès à l'information, la consultation et la participation du public aux processus décisionnels.

**DIFFUSER UNE
CULTURE DE LA
DÉCISION PARTAGÉE.**

+33 (0)1 48 42 05 00
contact@deciderensemble.com

www.deciderensemble.com

