

L'énergie délibérative d'un débat mini public, une force pour concourir à la fabrique de l'action publique et imprégner les circuits décisionnels ?

L'expérience de l'atelier citoyen égalité femmes / hommes
Conseil général du Val-de-Marne

Sophie Largeau, Cheffe de projet démocratie participative, Conseil général du Val-de-Marne

Contact : sophie.largeau@cg94.fr, Conseil général du Val-de-Marne, Délégation générale à la citoyenneté et au développement durable, Mission démocratie participative, 121 avenue du général de Gaulle 94000 CRETEIL

L'évaluation ex-post d'un atelier citoyen de type mini public, réalisé au Conseil général du Val-de-Marne dans le but de recueillir des préconisations pour l'élaboration du plan égalité hommes / femmes, analyse les effets de la concertation sur la fabrique de l'action publique et la décision finale et les conditions de réussite, à l'étape de « prise en compte », du cheminement des recommandations citoyennes vers les espaces décisionnels.

Sans pour autant évincer la mesure de la qualité délibérative du processus, les effets du processus en matière d'« empowerment » des participants confortés dans leur capacité créatrice collective et individuelle, ni l'originalité des contenus de l'avis final, il s'agit en priorité d'analyser les apports de la concertation sur le processus décisionnel. On observe les tensions et dynamiques de changement à l'œuvre dans l'étape de prise en compte des avis recueillis et la façon dont un processus de type « mini public » questionne les circuits et la transparence des décisions ou encore comment il met à l'œuvre de manière effective non sans heurt la construction d'une politique transversale.

La volonté politique et administrative ainsi que la force citoyenne que constitue l'énergie délibérative apparaissent comme une double dynamique porteuse d'effets sur le processus décisionnel.

The energy deliberative of a mini public debate, a force to the construction of public action and permeate the decision channels ?

The experience of the citizen workshop about equal women / men
General Council of Val de Marne

This paper builds on the ex-post evaluation of a "mini public" citizens' workshop which took place at the General Council of Val-de-Marne with the aim of gathering recommendations for the development of its male / female equality policy. It analyzes the effects of consultation on the construction of public action and on the final decision, as well as the conditions for success, in the subsequent stage of the workshop : of "consideration" of advice, routing citizens' recommendations towards a decision space.

Without necessarily undermining the taking a measurement of the process' deliberative qualities, nor its effects, in terms of "empowerment" of the participants, strengthened in their collective and individual creative ability, nor the originality of the content of the final opinion, this paper analyzes the consultation's contribution to decision making. It observes the tensions and dynamics of change at work in organizational systems and how a procedure, such as the "mini public", questions the channels, the decision areas and the construction of a cross-cutting policy.

The political and administrative willpower as well as the "citizen power" that forms the deliberative energy emerges as a second process to have an effect on decision making.

L'énergie délibérative d'un débat mini public, une force pour concourir à la fabrique de l'action publique et imprégner les circuits décisionnels ?

L'expérience de l'atelier citoyen égalité femmes / hommes
Conseil général du Val-de-Marne

Sophie Largeau, Cheffe de projet démocratie participative, Conseil général du Val-de-Marne

En préambule...

En tant que Cheffe de projet démocratie participative, j'ai accompagné la responsable de l'Observatoire de l'égalité femmes/hommes, à construire la concertation des citoyens la plus adaptée pour enrichir son projet, puis à suivre le déroulement du processus, à analyser les avis recueillis pour les prendre en compte dans les décisions, à diffuser les résultats du processus et enfin à l'évaluer. Si mon implication au déroulement du processus de concertation ici présenté crée un biais conscient à la neutralité de cette communication au congrès du GIS sur « les effets de la participation du public aux processus décisionnels », elle correspond néanmoins au souhait de croiser approche pratique et scientifique et à la volonté de partager et mettre au débat une expérience.

Introduction

Cette communication s'appuie sur l'évaluation ex-post de l'atelier citoyen réalisé dans le but de recueillir des recommandations pour l'élaboration du plan égalité hommes /femmes auquel s'est engagé le Conseil général du Val-de-Marne par la signature de la « Charte européenne pour l'égalité entre les hommes et les femmes ».

La priorité est d'analyser les effets de la concertation sur le processus décisionnel et la fabrique de l'action publique. Néanmoins, nous analyserons d'abord les conditions de réussite managériales et délibératives qui ont prévalu.

Dans un premier temps, nous exposons le pilotage administratif et politique dont la volonté et le fonctionnement démocratique apparaissent comme des fondations essentielles à la construction d'un processus. Dans un deuxième temps, nous analysons la qualité délibérative du processus à l'aune des appréciations portées par les participants sur la possibilité pour eux d'avoir été écoutés, entendus, ou sur leur sentiment d'une expression

possible de tous les points de vue et d'une évolution des avis grâce à la discussion. Nous identifions comment « la situation idéale de parole » selon Habermas peut dans ce cadre de discussion politique permettre une émancipation effective des individus et les signes observés en cela.

Enfin, dans un troisième temps, nous interrogeons la manière dont la volonté politique et la « force » citoyenne exposées dans les deux premiers points, portent la prise en compte des avis citoyens dans les décisions finales malgré les troubles et changements qu'ils opèrent dans les circuits décisionnels ; nous analysons le cheminement ou « percement » des recommandations citoyennes vers les lieux de la décision qui conditionnent les effets réels de la concertation sur les décisions finales.

I / Le pilotage administratif et politique : échanges continus et objectifs affirmés par les commanditaires, leviers de réussite du dialogue avec les citoyens.

Éléments de contexte : Le Conseil général du Val-de-Marne a voté, en janvier 2008, la charte européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie locale et s'est ainsi engagé à élaborer un plan d'actions départemental. En application de cette charte européenne et de la charte de la participation du Conseil général votée en octobre 2008, il a été décidé de réaliser ce plan d'actions de manière concertée avec les citoyens. Afin de prendre en compte la diversité des points de vue des acteurs concernés par la question de l'égalité, d'autres parties prenantes ont contribué à l'élaboration du plan d'actions (agents, élus, associations...) sous des formes de mobilisation et contributions diverses.

Le choix d'une concertation de type « mini public » s'est imposé après identification des attendus et objectifs visés par la concertation ainsi que des champs de débat porteurs d'enrichissements ciblés, par les citoyens, au plan d'actions. Les questions en débat ont été élargies avec les citoyens après échange sur la façon dont la question de l'égalité se posait pour eux. Le mandat de la concertation était centré sur les possibilités d'action du Conseil général dans le cadre de ses compétences. La forme de concertation recherchée était celle d'un atelier citoyen qui s'inspirerait des Conférences de citoyens en privilégiant les trois

temps d'audition, de délibération et de remise des recommandations à l'institution. Il a été fait appel à un opérateur afin de rechercher des modes de mise en dialogue créatifs qui permettent de dépasser les lieux communs et les représentations individuelles et collectives en matière d'égalité femmes/hommes. Un groupe mixte de vingt-et-un citoyens val-de-marnais présentant une diversité sociale, géographique, d'âge et de culture d'origine a été constitué. Le recrutement s'est effectué en face à face dans les équipements du Conseil Général à la fois pour mobiliser des personnes plus éloignées des processus de concertation et à la fois pour qu'existe un lien avec une compétence connue de cette échelle territoriale. L'atelier citoyen s'est tenu entre février et avril 2010. Il s'est réuni en journée et en week-end. Après sept jours de débat, les citoyens ont rédigé un avis et l'ont présenté, au sein d'un comité de suivi, aux élus et directeurs concernés. Puis plusieurs participants ont assisté au vote par l'assemblée départementale en décembre 2010 et à la rencontre finale de présentation et d'explication des décisions prises issues ou non de la concertation.

La volonté administrative et politique conjointe de la responsable de l'Observatoire et la Vice Présidente chargée de l'égalité, leur exigence dans la conduite du processus, leur souhait d'expérimenter et leurs échanges permanents sur les choix à opérer dans le déroulement de l'atelier, cela dans le respect du rôle de chacune, ont été des facteurs de réussite indéniables. La présence active de l'élue dans l'atelier, à des étapes choisies, a permis de rendre effective le renouvellement du dialogue entre gouvernants et gouvernés. Enfin, les temps nécessaires pris par l'administration et l'élue à la régulation et à la compréhension des contenus et des avancées de l'atelier ont facilité les ajustements inhérents à la construction d'un processus de concertation.

II / La qualité délibérative, porteuse de la capacité créatrice individuelle et collective

Le choix d'une forme de concertation de type « mini public » a favorisé la production d'avis argumentés. La méthode de « thérapie sociale » de Charles Rojzman a permis, en première partie d'atelier, de constituer un espace de coopération, un groupe conscient de ses capacités à agir, à trouver des idées, à se responsabiliser, à surmonter les différences en

prenant conscience et en travaillant sur les représentations individuelles et collectives de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'échange et l'apport d'experts extérieurs, choisis par le groupe, puis les temps de production alternant petits groupes et mises en commun en plénières, ont permis, pas à pas, l'émergence de recommandations aux questions posées par le Conseil général. Des participants ont exprimé avoir été surpris de constater la progression de la discussion jusqu'à la production de l'avis final. Ainsi, 63 % d'entre eux ont eu le sentiment que les discussions avaient permis de faire avancer le projet, pourcentage qui monte à 85 %, dans le questionnaire d'évaluation, avec ceux qui pensent qu'elles l'ont « plutôt » permis. Enfin, plus de la moitié des participants ont eu le sentiment que les discussions ont permis de faire évoluer leur point de vue, 31 % pensent qu'elles ne l'ont permis que « moyennement » ou « pas du tout ».

La dynamique de groupe a été importante. Les participants, qui ont qualifié leur groupe « d'uni et diversifié », ont su réguler les prises de position de leader, affirmer leur point de vue et même ponctuellement manifester leur désaccord avec les animateurs et interroger le déroulement de l'atelier, gage de réussite de « mise en mouvement » des participants vers une prise en charge et responsabilisation des résultats produits. Leur mobilisation a été forte et constante.

Même si beaucoup doutaient pendant l'atelier de la réelle prise en compte de leurs idées, 80% des participants ont répondu de façon affirmative à la question de savoir s'ils pensaient avoir contribué à l'élaboration du plan d'actions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Près de 80 % des participants ont eu le sentiment d'avoir pu exprimer leur point de vue, contre 20 % plus nuancés qui ont répondu « plutôt ». 70 % ont le sentiment d'avoir été écoutés. Un peu plus de la moitié a le sentiment que tous les points de vue se sont exprimés. La liberté d'expression, le développement du sens de l'écoute, la qualité du dialogue et des échanges sont apparus dans plusieurs témoignages.

Ces propos témoignent de la qualité délibérative de l'atelier citoyen. Chacun a pu exprimer son point de vue grâce aux méthodes de travail créées par l'opérateur, Mission Publiques, pour construire un argumentaire individuel et collectif enrichi par l'écoute et l'analyse des

idées de chacun. Ce point est essentiel et central dans les processus de concertation : plutôt qu'une juxtaposition de points de vue différents, l'organisation de la confrontation des avis, nourris de connaissances objectives, a permis la construction de recommandations.

Les participants ont témoigné d'une plus grande confiance acquise dans leur capacité créatrice collective et individuelle. Ils ont exprimé que leur participation à l'atelier citoyen a permis un degré d'acquisition de savoirs favorisant une meilleure connaissance ou compréhension de l'action publique et des enjeux de l'égalité femmes / hommes, ainsi qu'une plus grande confiance dans l'institution publique, révélant les apprentissages pluridimensionnels des processus de concertation. A la suite de l'atelier, une participante a voulu présenter son expérience, avec l'équipe du Conseil général, dans l'espace insertion qu'elle fréquente, pour témoigner en amont des élections cantonales de la capacité démocratique de chacun. Par ailleurs, quatre personnes ont par la suite participé à un autre processus de concertation du Conseil général auquel elles ont été conviées. L'observation des effets de la participation sur les participants eux-mêmes conforte les perspectives d'« empowerment » et d'une meilleure justice sociale ouverte par un espace de délibération citoyenne qui, a fortiori en portant sur l'égalité femmes/hommes, interroge « le vivre ensemble », la coopération et l'altérité des individus dans le groupe.

Ces « effets sur les personnes » se mesurent autant sur les participants que tous les acteurs du processus dans une dynamique d'autopoïèse où chacun s'enrichit réciproquement des apports de l'autre et contribue à la production et la transformation des autres. Pour l'élue et l'agent en charge de l'égalité, « l'effet groupe » a pu surprendre et désarçonner tout en créant une impulsion positive au projet confortée par la qualité et l'originalité des contenus de l'avis final produit par les citoyens.

III / Volonté politique et « force » citoyenne de l'énergie délibérative : une double dynamique porteuse d'effets de la concertation des citoyens sur le processus décisionnel

La double finalité affirmée de la démocratie participative au Conseil général du Val-de-Marne, que sont l'amélioration du service public et le rapprochement avec la décision politique, a porté les effets du processus de « l'atelier citoyen égalité » sur la fabrique de l'action publique et sur le processus décisionnel. En référence à l'échelle de partage du pouvoir de Sherry Arnstein, nous constatons que les apports de la concertation des citoyens dans le plan d'actions pour l'égalité hommes / femmes voté a été significative : la structure générale du plan d'actions reprend celle de l'avis citoyen et 60 % des actions proposées par ces derniers ont été reprises. La politique de l'égalité et ses objectifs ont été pour grande partie reformulés à l'occasion de l'élaboration du plan d'action et structurés dans une politique globale cohérente. Le processus de concertation a permis de révéler de nouvelles priorités (accès aux droits, équilibre et partage des rôles des hommes et des femmes dans la vie quotidienne et mixité professionnelle dans le secteur de l'insertion professionnelle). Des recommandations ont néanmoins été rejetées, soit car elles dépassaient les compétences du Conseil général, soit car le débat interne qu'elles ont suscité doit encore être approprié et les questions soulevées mises au travail (éducation à l'égalité, place des hommes auprès des jeunes enfants).

L'aboutissement de la prise en compte des avis dans le rapport final repose à la fois sur « l'impératif » impulsé par les citoyens lors du dialogue direct organisé entre eux et l'institution qui crée une responsabilité forte et une obligation de mise en œuvre ; mais aussi sur l'organisation spécifique du management du projet, adaptée à la construction complexe de l'action publique, processus itératif long où plusieurs espaces de travail, parties prenantes et instances décisionnelles concourent, chacun dans son champ, à la définition et à la validation du projet. Des espaces de travail nouveaux (comité de suivi, comité technique) et des outils ont été créés pour travailler la prise en compte de l'avis citoyen et faciliter l'appropriation par les directions et la traduction des recommandations formulées en actions. Les efforts de « traçabilité » des avis des citoyens se sont traduits par la création d'outils à la fois techniques et communicationnels. La remise directe de l'avis citoyen aux directions et élus concernés s'est tenue lors du « comité de suivi du plan égalité », temps fort entre les

citoyens et les responsables de l'institution. Des fiches d'analyse de chaque avis à l'attention des directions concernées et tableaux thématiques croisés de suivi des réponses apportées pour chaque avis dans le plan d'actions ont facilité l'analyse des avis citoyens et leur prise en compte dans la décision. Ces outils ont permis ensuite d'apprécier la part des avis retenus. De nombreux supports de communication ont renforcé la visibilité du processus et la nécessité de répondre aux engagements donnés aux citoyens sur la prise en compte de leurs recommandations : affiches, avis citoyen diffusé très largement aux directions et aux élus, blog de suivi du « tunnel » de la décision ouvert pour les citoyens, films (atelier, remise de l'avis et rencontre de restitution des décisions prises), affiches récapitulant les actions du plan d'actions et les avis dont elles sont issues, présentation du processus lors de la formation interne sur la démocratie participative, présentation à deux séances de sensibilisation interne que sont les « midis de la dp ».

L'atelier citoyen, par sa forme relativement nouvelle, a suscité une dynamique de changement interne à l'institution et bousculé les modes de faire. Des freins ont été rencontrés pour que les avis citoyens irriguent réellement les choix d'une politique publique transversale. L'intrusion ressentie par une forme de débat nouvelle de type « mini public » a révélé doutes et confusions sur la « représentativité », interrogeant la diffusion interne de la culture de la démocratie participative. A l'issue de l'atelier, l'analyse des modalités de prise en compte des recommandations et leur « remontée » dans les différentes instances décisionnelles des secteurs concernés a été d'autant plus difficile que le travail spécifique sur les clichés de l'égalité n'avait pu y être initié. Puis une forme d'acceptation et de valorisation du processus sont apparues et une mise en mouvement collective constructive s'est engagée.

Il est surprenant de constater combien cet atelier a questionné et accéléré les conditions de mise en œuvre de politiques transversales et la réelle capacité des institutions, au-delà des objectifs managériaux énoncés, à engager un travail décloisonné, en mode projet, répondant aux modalités exprimées de modernisation de l'action publique.

La visibilité donnée au processus et à la restitution de ses résultats, la ténacité à créer des espaces pour mettre au travail les modalités de prise en compte des avis, la faculté de saisir l'ensemble des lieux de décision existants et d'en créer de nouveaux pour que les recommandations citoyennes cheminent dans les circuits de décisions tant administratifs que politiques concourent au rapprochement des citoyens avec la décision politique. La participation des citoyens aux choix de politique publique repose ainsi non seulement sur des processus de qualité méthodologique mais, pour en mesurer les effets réels sur les décisions, également sur une maturation managériale du sens et de la portée de la démocratie participative à l'étape des circuits de décision, ultérieure au processus. Cette étape de prise en compte des avis, si elle doit faire l'objet d'une méthodologie rigoureuse mise en œuvre ici, pose la question du fonctionnement des circuits et de la transparence des décisions. Au-delà des citoyens et agents impliqués, une démarche de concertation oblige un temps d'appropriation et d'analyse par tous les échelons des systèmes d'organisation, sans lesquels la « greffe » de l'intégration des avis issus du processus de concertation ne peut « prendre » et irriguer la construction des politiques publiques jusqu'au niveau décisionnel. A cette étape, le processus de concertation, s'il opère des tensions et dynamiques de changement sur l'administration, peut se rapprocher aussi de ses fonctionnements.

En conclusion,

Pour observer un véritable effet des processus de concertation sur les choix d'action publique, la diffusion de la culture de la concertation s'établit à tous les échelons de prise de décision. On peut alors s'interroger sur les leviers susceptibles d'enclencher un mouvement progressif d'acculturation. L'injonction et l'apprentissage cognitif de la démocratie participative restant insuffisants, il conviendra de rechercher une plus grande mise en mouvement des personnes par « l'expérientiel » et le travail sur le sens et les valeurs mobilisatrices de chacun.