

Synthèse de la visio de lancement
de l'expérimentation #Copilote

Transformer les COPIL pour démocratiser l'action publique

Mettre ici le logo des collectivités
partenaires. Le vôtre par exemple ?



Pourquoi lancer une expérimentation sur les **COPIL** ?

Début 2024, nous avons publié un livre [*Pour en finir avec la démocratie participative*](#). Mais on n'a pas envie de se transformer en auteurs-conférenciers. Notre métier à Partie Prenante, c'est avant tout d'accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs politiques publiques.

C'est tout l'enjeu de cette expérimentation impulsée avec les encouragements de la 27^e Région : croiser la prise de recul apportée par notre essai et la réalité de terrain à laquelle on se retrouve confronté au quotidien.

Passer des propositions à leur mise en pratique

Au-delà de la critique de l'impuissance des dispositifs participatifs, notre livre est surtout une invitation à **démocratiser la fabrique quotidienne de l'action publique**.

Nous y formulons plusieurs propositions pour faire évoluer le fonctionnement interne des collectivités locales. Il s'agit maintenant de les **mettre à l'épreuve du terrain**.

Vous êtes nombreux à nous dire : « on est d'accord avec votre analyse du problème, mais **quelles sont les solutions ?** ». Nous vous proposons de les construire ensemble, à travers cette expérimentation ciblée sur les COPIL.

Pour en savoir plus sur les intentions de notre livre, vous pouvez lire notre [plaidoyer pour une ingénierie démocratique](#).



Mettre les COPIL sur l'établi

Les COPIL sont **omniprésents** dans la fabrique quotidienne de l'action publique, mais leur format est **rarement questionné**

- « *C'est un passage obligé de la gestion de projet, mais c'est rarement là qu'ont lieu les discussions stratégiques* »
- « *On continue à séparer COTECH et COPIL, mais on se demande si ça a encore un sens* »

Nous proposons de cibler l'expérimentation sur les COPIL, car ils sont aussi nécessaires que problématiques dans le fonctionnement démocratique d'une collectivité

- **On en a besoin** : Vu des services, « *c'est le seul espace collectif dont on dispose pour échanger avec les élus* ». Vu des élus, « *les COPIL c'est le pied dans la porte pour avoir un œil sur ce que font les services* »
- **On en a marre** : « *Ça ne marche pas. On déroule des powerpoints et les élus réagissent sur des détails anecdotiques* ». Le nombre d'élus qui nous disent en sortant de COPIL : « *Je me demande ce que je fais là* »...

Les COPIL : incarnation des dysfonctionnements démocratiques de l'action publique locale

Une tendance à considérer les élus uniquement comme des décideurs et des pilotes, au risque d'en **oublier leur fonction première de représentant** de leurs concitoyens.

Une instance présentée comme un lieu d'arbitrage alors qu'elle laisse peu de place au débat et contribue à **dépolitiser les choix d'action publique**.

Des réunions censées être au croisement entre le technique et le politique, mais qui s'apparentent trop souvent à une **succession de présentations descendantes**.



La promesse de l'expérimentation : rendre la fabrique de l'action publique **plus démocratique**

Les COPIL comme point d'entrée pour :

- **Clarifier le partage des rôles** des différentes parties en présence : les élus, les services mais aussi les consultants, les cabinets, les associations...
- **Donner une place au débat contradictoire** et faire qu'il alimente le contenu des politiques mises en œuvre, en considérant la délibération comme point de départ (et non comme point d'arrivée)
- **Organiser l'équilibre des pouvoirs**, en envisageant les COPIL comme un espace de confrontation des expertises avec une logique de *checks and balances*.

Et vous, c'est quoi votre vécu des COPIL et de leurs dysfonctionnements ?

La visio de lancement a réuni plus de 120 participant.e.s : des agents, des élus, des consultants... L'occasion de croiser les regards pour cerner ce qu'il faudrait travailler avec l'expérimentation #Copilote.

Pour l'instant, la discussion s'est focalisée sur le repérage des problèmes. Car avant d'apporter les réponses, encore faut-il se mettre au clair sur les questions.

« *Je déteste les COPIL* » : témoignage d'Agnès Thouvenot, 1^{ère} adjointe au maire de Villeurbanne



Le premier truc qui me gêne, c'est la **mise en scène de la parole de l' élu** avec les fameux chevaux. Les services disparaissent du décor, et la hiérarchie joue à plein (y compris entre élus, en fonction du poids de leur délégation). Comme élus, on est censé avoir un avis sur tout. Notre parole est attendue comme le Saint-Graal car du côté des services ça fait plusieurs mois qu'ils attendent ce retour des élus. Les COPIL génère une forme de souffrance des services.

Le deuxième problème, c'est que ces temps de travail se transforment en **chambre d'enregistrement dont on a évincé toute conflictualité**. Les services et le cab ont passé plein de coups de fil pour tout déminer en amont. Ce qui rend l'échange très artificiel : soit on surjoue le conflit entre deux acteurs, soit on surjoue le consensus. **Le plus souvent, le compte-rendu du COPIL c'est le ppt présenté !** Ce qui montre bien que la discussion n'a pas eu lieu.

Le troisième sujet, c'est le temps. On aborde des sujets hyper-structurants en très peu de temps. Les COPIL sont programmés six mois à l'avance car c'est c'est un vrai casse-tête d'aligner les agendas. Puis on s'aperçoit la veille du COPIL qu'on n'est pas prêt, mais impossible de le reporter. Du coup **les élus ne sont pas en capacité de prendre une décision**, ce qui est mal vécu par les équipes. Avant d'arbitrer, on a surtout besoin d'espaces de coordination pour partager l'information et avec des temps de discussion plus informels, car il n'y a pas cette obligation de déboucher directement sur une décision.

Un COPIL, c'est censé servir à quoi ?

Le principal problème identifié, c'est le **flou persistant** sur la fonction des COPIL.

- « *Lieu de travail, d'échange ou de décision ? A force on ne sait plus très bien ce qu'on attend du COPIL... »*
- « *Le temps de s'appropriier les informations et de rentrer dans la technicité du sujet, a-t-on vraiment la possibilité de repolitiser les enjeux ? Pas facile de savoir ce qui relève du COPIL lui-même ou de sa préparation en amont. »*
- « *On avait proposé de supprimer les COPIL pour les remplacer par un accrochage pour faire le bilan après chaque semaine d'immersion. On l'avait pensé comme un support à la discussion, plus informel et moins hiérarchisé, mais les élus ne sont jamais venus. »*

Ce qui ressort des témoignages, ce sont surtout les nombreux **décalages entre la théorie et la pratique** sur la vocation des COPIL.

- « *Le COPIL est présenté comme un lieu d'arbitrage, alors que toutes les décisions sont déjà prises. Pourquoi faire un COPIL dans ce cas ? »*
- « *Le COPIL réunissait tous les décideurs, mais il s'est transformé en revue de projets. 3H à dérouler la feuille de route, action par action, sans aucune discussion stratégique. Quel gâchis ! »*
- « *Une fois sur deux le COPIL se transforme en réunion de direction, où les élus viennent faire un audit de l'action des services en allant sur des éléments très opérationnels. On y va la boule au ventre. »*

Qui participe et qui anime les COPIL ?

Un deuxième problème porte sur le partage des rôles, avec le sentiment exprimé par plusieurs participants de ne pas être à leur place ou de **se retrouver en simple spectateur**.

- « *COPIL sur la stratégie bas carbone de l'interco avec le Président et 6 VP thématiques. Mais seul le président s'exprime et arbitre, les autres élus écoutent sans qu'il y ait de réel débat.* »
- « *Je suis élue et franchement je ne sais pas ce qu'on attend de moi dans les COPIL. Le déroulé sont très descendants, et ce sont surtout les services qui parlent* ».
- « *Les membres du COTECH finissent par être les mêmes que ceux du COPIL. A quoi bon dissocier les deux dans ce cas ?* »

La question de l'**animation** des COPIL illustre cette tension. Qui doit assurer cette fonction ?
Ca veut dire quoi un COPIL bien animé ?

- « *En temps qu'élue à la participation citoyenne, je me retrouve régulièrement en situation de tiers animateur, ce qui m'oblige à laisser de côté mon rôle d'élue.* »
- « *La difficulté, c'est qu'il y a une forte asymétrie d'approche, de connaissance et de préparation entre les différentes personnes autour de la table.* »
- « *L'animation du COPIL pose problème : l'essentiel du temps est mal utilisé et ne permet pas de laisser place au débat. Ca se réduit souvent à une succession de prises de parole qui ne dialoguent pas entre elles.* »

Ca interroge aussi leur **restitution** : « *comment faire pour que les COPIL ne soient pas des boîtes noires pour ceux qui n'y participent pas ?* »

Vous avez dit pilotage ?

Ce qui caractérise les COPIL dans les témoignages partagés, c'est paradoxalement leur **incapacité à décider et à piloter** l'action publique.

- « *Les COPIL débouchent rarement sur des arbitrages clairs. Et quand c'est le cas, rien ne dit qu'ils ne seront pas remis en cause au COPIL suivant. C'est un peu démotivant...* »
- « *COPIL sur transition écologique et déchets avec des élus et services de la ville et de l'interco : les idées foisonnent, mais le COPIL se termine sans avoir répondu à la question du 'qui fait quoi ?'. Du coup personne ne porte la feuille de route.* »
- « *Les sujets reviennent à chaque COPIL sans avoir avancé, avec toujours les mêmes points de blocage. On a l'impression de faire du sur-place.* »

Est-ce si grave ? Peut-être que cela nécessite de distinguer davantage **l'espace de délibération** et celui de la décision (qui reste souvent dans les mains de l'exécutif).

- « *Le problème c'est que les élus n'ont pas le temps de confronter leurs visions en amont de l'arbitrage. Ce qui donne un pilotage sans orientations claires, qui se fait en réaction aux propositions des services.* »
- « *sur quoi les COPIL ont-ils vocation à décider ? Souvent la discussion se focalise sur la mise en œuvre et la technicité des sujets, au risque de perdre de vue la fonction de boussole stratégique.* »
- « *On fait des COPIL pour au final dire aux participants que la décision sera prise dans d'autres instances, notamment en comité exécutif.* »

Bref, **sur quels critères faut-il évaluer** le succès ou l'échec d'un COPIL ?

Concrètement, ça se passe comment cette expérimentation ?

Pour que l'expérimentation sur les COPIL puisse à avoir lieu, encore faut-il qu'il y ait des collectivités qui acceptent de se jeter à l'eau (et de la financer). C'est la limite d'une structure de conseil comme la nôtre que d'être dépendant de nos « commanditaires » pour investiguer nos préoccupations communes.

Les slides suivantes décrivent le processus que nous imaginons à ce stade. Il sera sans doute à ajuster en fonction des besoins et contraintes de chaque collectivité partenaire. Si vous voulez en savoir plus ou prendre part au programme, [contactez-nous](#).

Quatre ingrédients pour une exploration collective

Un noyau dur de 5 ou 6 **collectivités volontaires** pour mettre leur COPIL sur l'établi

Un appui de **Partie Prenante** pour vous aider à prendre du recul et à tester d'autres formats

Des **têtes de réseaux** partants pour mettre la démocratisation de l'action publique à l'agenda

Un deuxième cercle de **praticiens intéressés** pour contribuer à la réflexion

Un appui aux collectivités volontaires pour une expérimentation en trois temps

1/ **L'enquête située** pour prendre du recul sur le format et la fonction des COPIL vus par ses différents acteurs : *de quel COPIL avons-nous besoin pour un fonctionnement plus démocratique ?*

2/ **Le repérage d'alternatives** pour démontrer que le « format imposé » du COPIL pourrait prendre d'autres formes, en allant notamment regarder du côté de l'éducation populaire.

3/ **Des tests en situation** pour surmonter les dysfonctionnements identifiés : *et si on change tel paramètre du COPIL, ça donne quoi ?*

Warning : « attention à ne pas travailler les COPIL comme une île séparée du reste, mais les prendre comme un point d'entrée d'une gouvernance plus large. »

En parallèle, des visio élargies pour croiser les retours terrain

En complément des expérimentations ciblées sur un COPIL, nous proposons d'organiser des visio ouvertes à tous les acteurs de terrains préoccupés par la question.

- Des ateliers interactifs de 2h avec une soixantaine de praticiens pour **approfondir un des enjeux identifiés** en partant de ce que vous éprouvez sur le terrain.
- Un moyen de réinscrire les expérimentations de chaque collectivité dans une réflexion plus large et plus collective.
- Avec à chaque fois, une synthèse pour mettre le problème en perspective et **suggérer des pistes** pour tendre vers plus de démocratie dans les COPIL.

Nota bene : la mise en place de ces ateliers en visio et leur nombre dépendra des financements que l'on arrive à obtenir de la part des acteurs nationaux.

« Y a-t-il des critères pour le choix du COPIL à prendre comme terrain d'expérimentation ? »

Pour que l'expérimentation fonctionne, il faut assumer de cibler un COPIL. Quelques conseils pour guider votre choix (contactez-nous pour en discuter ensemble) :

- Un **COPIL porté par une direction thématique** (transition écologique, aménagement, action sociale...) et non par le service participation citoyenne. Quels sont les sujets sur lesquels il faut travailler le « plus de démocratie » ?
- Un **intérêt des services et élus concernés** pour s'engager dans l'expérimentation, car on ne pourra pas faire sans eux. Il faut qu'on partage le constat que la situation actuelle dysfonctionne et doit être transformée.
- Ce sera sans doute plus facile d'expérimenter sur un **COPIL interne** que sur un COPIL partenarial (plus y a d'acteurs, plus c'est contraint) même si cela reste possible.

Exemple de COPIL évoqués :	Type de COPIL à éviter :
<ul style="list-style-type: none">- La révision d'un Plan Climat- La programmation d'un équipement public- La refonte des financements associatifs- L'observatoire des discriminations- Le lancement d'une politique alimentaire- ...	<ul style="list-style-type: none">- Les COPIL qui marchent bien : concentrons-nous sur ceux qui dysfonctionnent- Les COPIL gérés par la participation citoyenne : impliquons d'autres directions !- Les COPIL avec trop de chefs à plumes dedans : on ne pourra rien faire !/

« Ca coûte combien ? Et ça dure combien de temps ? »

Le coût : on estime notre accompagnement à 10/15 jours d'intervention, soit 15k€ HT à la charge de chaque collectivité volontaire. C'est pas rien ! D'où la nécessité que ça réponde à un vrai besoin, pour que l'investissement en vaille la peine. Si votre DG pense que c'est trop, on vous invite à calculer le coût unitaire d'un COPIL inutile en temps passé par les agents.

On peut aussi imaginer démarrer avec la phase d'enquête pour investiguer le sujet et vérifier l'envie des membres du COPIL d'aller (ou non) plus loin dans l'expérimentation.

Le calendrier : on vise une démarche sur neuf mois à partir de l'automne 2024, pour saisir la fenêtre d'expérimentation avant qu'on entre dans la séquence des municipales 2026. Si certaines collectivités ont besoin de plus de temps pour valider la mission ou l'inscrire dans leur budget 2025, on pourra faire deux sessions successives.

La répartition des rôles : l'idée est de coproduire l'expérimentation. On vient en appui pour vous aider à prendre du recul et apporter les analyses développées dans notre livre, mais le but c'est que la collectivité reste à la manœuvre (ce qui suppose de dégager un peu de temps de votre côté). On ajustera notre appui en fonction des besoins / moyens de chaque collectivité.

« C'est quoi les prochaines étapes ? »

Si vous souhaitez que votre collectivité intègre l'expérimentation, contactez-nous avant septembre qu'on puisse identifier ensemble le COPIL à mettre sur l'établi et qu'on vous aide à argumenter la démarche auprès de vos élus et/ou DG. (On vous conseille en parallèle de jeter un œil à notre bouquin pour vérifier que vous êtes à l'aise avec notre façon de voir les choses).

Si vous voulez participer aux ateliers en visio organisés sur le sujet, il vous suffit d'attendre le mail d'invitation pour la prochaine (sans doute octobre/novembre, sous réserve qu'on ait les financements pour). En attendant, vous pouvez continuer à mener l'enquête au sein de votre collectivité sur le vécu des COPIL.

Si vous êtes une tête de réseau et que vous souhaitez être partenaire du programme car la démocratisation de l'action publique fait partie de vos priorités, nous sommes à votre disposition pour en discuter.

Pour toute question >>> [nicolas.rio \(at\) partieprenante.com](mailto:nicolas.rio@partieprenante.com)