



Forum mondial de la démocratie :

« Participation du public et innovations démocratiques –

Évaluer les institutions et les processus démocratiques visant à accroître et approfondir la participation du public à la prise de décision politique »

Auteurs :

Jan-Hendrik Kamlage

Directeur de recherche
– Culture de la participation

Institut des hautes études dans le domaine
des humanités (KWI)

Goethestraße 31

45128 Essen (Allemagne)

Patrizia Nanz

Directrice scientifique

Institut des hautes études sur le
développement durable (IASS)

Berliner Straße 130

14467 Potsdam (Allemagne)



Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Systèmes et dispositifs de participation à la prise de décision politique	4
III.	Principes, normes et critères pour évaluer la qualité des innovations démocratiques et des procédures de participation	7
IV.	Perspective et question ouverte	17

I. Introduction¹

On a assisté au cours des trois dernières décennies à l'émergence dans le monde entier d'une immense variété d'expériences et d'innovations démocratiques. (Smith 2009 ; problèmes: Ryfe 2005). Partout sur la planète, de multiples formes de participation fondées sur le dialogue et la délibération, telles les formes de participation numérique², viennent s'articuler avec les gouvernements démocratiques (Participedia 2017: Smith/Richards/Gastil 2015). Une transformation majeure de la démocratie est en cours, qui ouvre aux citoyens des voies différentes, novatrices, de participation à la vie politique. On peut voir dans nombre de ces innovations et expériences une réaction face au mécontentement, à la défiance et au sentiment de marginalisation présents actuellement dans la population, et à certaines défaillances des formes contemporaines de gouvernement représentatif (Held 2006: 84ff.) – pratiques de négociation et compétition au sein de groupes d'intérêts et d'élites politiques mues par leurs intérêts personnels, lobbying, populisme, clientélisme, politiques publiques peu motivées ou mal justifiées (Crouch 2004 ; Cohen 2009 ; Conseil de l'Europe 2009).

Parallèlement, les possibilités de participation politique offertes aux citoyens ne cessent de croître (Theocharis/van Deth 2016), ce qui crée une nouvelle complexité dans le paysage de la participation du public³. Les citoyens sont aujourd'hui de plus en plus nombreux à s'engager dans des actions politiques, conventionnelles ou non conventionnelles (Barnes/Kaase). Les formes d'action conventionnelles renvoient aux formes classiques d'action politique, telles que le vote, les pétitions, l'appartenance à un parti politique, tandis que les formes non conventionnelles comprennent les manifestations, les flash mobs, la consommation critique, les marches de protestation⁴ et autres formes de protestation, y compris numériques, l'occupation de bâtiments et la désobéissance civile.

Ces changements importants, qui se poursuivent actuellement, sont l'expression d'évolutions de fond liées à une mutation sociale et technologique en cours (Inglehart 1977 ; Barnes/Kaase 1979). L'évolution de la société et le basculement culturel vers les valeurs post-matérialistes et libérales renforcent le désir des gens de participer et de s'engager dans des processus démocratiques (Welzel/Inglehart 2005). S'appuyant sur des données d'enquête, Kaase (1982) faisait ainsi valoir dès les années 1980 qu'une « révolution participative » était lancée. La numérisation est cependant chaque jour plus présente dans les différentes sphères de la vie des personnes. L'internet et les nouveaux outils d'information et de communication favorisent ainsi l'échange d'informations, facilitent la

¹ Les auteurs souhaitent remercier Sebastian Sponheuer pour son aide précieuse.

² Les spécialistes de la théorie de la démocratie distinguent généralement la démocratie participative de la démocratie délibérative. La première met l'accent sur l'implication directe des citoyens dans différents domaines et problèmes politiques. Le terme « participation » est un terme « fourre-tout » recouvrant une immense diversité de moyens de participation des individus et des groupes à la prise de décision collective et aux choix publics (cf. Tocqueville 1835, 1840 ; Rousseau 1762 ; Barber 1984 ; Cohen 2007). Les tenants de la démocratie délibérative, eux, insistent fortement sur l'importance des processus de communication entre citoyens égaux, et sur les conditions de cette communication, qui fondent la « raison publique » et la formation de l'opinion et de la volonté commune (cf. Habermas 1992, Cohen 2007). Pour nous ces deux points de vue sont importants et doivent être associés. Nous nous attachons aux innovations démocratiques structurées, les « mini-publics » et les processus fondés sur le dialogue ou délibératifs, et non aux formes individuelles de participation (Kamlage et Nanz 2017).

³ Selon Kaase (2003), le concept de participation politique citoyenne englobe toutes les actions et tous les types de comportements dans lesquels les citoyens s'engagent de leur propre initiative afin de peser sur les décisions et les systèmes politiques et administratifs à différents niveaux politiques.

⁴ De nombreuses formes d'action ne peuvent par ailleurs être simplement classées dans telle ou telle catégorie car il n'est pas toujours aisé de distinguer clairement dans les motifs de participation ce qui tient de l'engagement politique et ce qui tient de l'engagement non politique. C'est évidemment le cas du jardinage urbain et de la consommation critique.

mobilisation et offrent de nouveaux espaces de participation et de protestation (Emmer/Vowe 2004 ; Vedel 2006 ; Garrett 2007).

Il s'ensuit qu'une transformation considérable de la gouvernance démocratique et des formes et processus de participation des citoyens et des parties prenantes à la décision politique est en cours (Fung 2015). Ces innovations interviennent dans le monde entier et dans une grande diversité de domaines et de problèmes politiques (Cities of Change 2015). Au-delà des changements de nature institutionnelle dans les systèmes politiques, des systèmes de délibération et de participation se constituent (Mansbridge *et al* 2012 ; Riedy/Kent 2017), en complémentarité des organes traditionnels de la démocratie représentative que sont les parlements, les administrations et les partis (définition : European Center for Not-for-profit Law 2016, p. 3f), et exerçant une influence sur ces organes. Ces systèmes, approches et méthodes sont conçus et mis en œuvre pour « démocratiser la démocratie » (Offe 2011).

Le niveau politique local constitue à la fois le point de départ et le centre de gravité de la transformation (Parkinson 2007). Les villes inventent, mettent à l'épreuve et soutiennent des innovations et expériences démocratiques visant à approfondir et accroître la participation du public, et intègrent chaque jour davantage ces procédures dans leur organisation politique. Certaines ont instauré un cadre institutionnel pour la gestion et la mise en œuvre de moyens participatifs, qui régit la relation fondamentale entre les administrés, les pouvoirs publics et les responsables politiques en vue de permettre une délibération et une participation solides et de qualité.

Nous abordons dans cet article des questions importantes concernant les évolutions en cours dans les démocraties établies : quelles sont les évolutions récentes dans le domaine de la gouvernance démocratique participative ? Quel type de classification logique pouvons-nous établir pour ces formes de participation structurée à la prise de décision démocratique ? De quels critères directeurs normatifs et pratiques disposons-nous pour définir et évaluer ces processus de participation du public ? Enfin, quels sont les attentes, les problèmes et les questions ouvertes liés au sujet présenté ?

Ce faisant, nous nous attachons aux processus « physiques » et numériques de participation politique fondés sur le dialogue, comme aux systèmes institutionnels qui les prévoient et les encadrent. Cet article ne porte que sur les processus et innovations structurés liés à la prise de décision dans une communauté politique organisée. Nous nous intéressons donc aux processus d'information, de consultation et de cogouvernance portés par les pouvoirs publics, qui contribuent à renforcer la qualité de la formation de l'opinion et de la volonté publiques dans l'administration et les organes législatifs tels que les assemblées locales (cf. Geissel 2008). Ces processus sont mis en œuvre à différents stades du fonctionnement politique : établissement des priorités, prise de décision et évaluation des politiques (cf. Jann/Wegrich 2007).

II. Systèmes et dispositifs de participation à la prise de décision politique

Il existe dans le monde une incroyable diversité de méthodes et de dispositifs de participation citoyenne innovante (voir la présentation de Participedia ; Smith 2009 ; Nanz/Fritsche 2012 ; Alcántara *et al* 2014). Comme nous l'avons précisé plus haut, nous nous penchons sur les processus de participation des citoyens et des parties prenantes fondés sur le dialogue. Ils présentent un certain nombre de caractéristiques, dont la communication

(numérique) en face à face entre les participants, l'appui de facilitateurs compétents et un accès encadré des participants et des experts ou parties prenantes associés en fonction des besoins. En outre, les délibérations visent avant tout à permettre un échange d'idées en vue de parvenir à un consensus, ou au moins un dissensus admis (Kamlage/Nanz 2017). En raison de la diversité des dispositifs et des méthodes, il n'existe que quelques formes canoniques de participation à la gouvernance démocratique. Le schéma institutionnel des procédures de participation fondées sur le dialogue est fortement lié à leur objectif, à la culture dans laquelle elles s'inscrivent et aux conditions spécifiques qui les entourent, dont les ressources mises en œuvre (Dietz/Stern 2008).

La participation du public peut contribuer au renforcement de trois valeurs démocratiques essentielles : la légitimité, la justice et l'efficacité des processus décisionnels au niveau des gouvernements (Fung 2015: 2 ; Beierle 1999 ; pour une présentation détaillée des impacts empiriques, voir Delli Carpini *et al.* 2004)⁵. La transformation effective de ces possibilités en réalité dépend fortement du contexte spécifique ainsi que de la conception et de la mise en œuvre des processus de participation. Si l'on examine la dimension et la diversité des dispositifs de participation fondés sur le dialogue, on constate que ceux-ci vont des formes de participation directe impliquant la présence physique des intéressés – assemblées citoyennes, auditions publiques, conseils des sages⁶, débats publics, cellules de prospective et sondages délibératifs – à des formes de participation en ligne – forums de discussion, consultations, pétitions, référendums et jurys citoyens en ligne – et des formes mixtes associant participation « physique » et en ligne (Gastil *et al* 2008 ; OCDE 2003).

Tableau 1 : Éventail des processus d'information et de participation du public aujourd'hui

[1] Nombre de participants

[2] Intensité de la participation

[3] information

[4] consultation

[5] cogouvernance

[6] autogestion

[7] Forums de discussion

[8] Consultation en ligne

⁵ Du point de vue normatif, la légitimité implique deux dimensions fondamentales. Premièrement, la légitimité est comprise comme étant la capacité des institutions et des processus décisionnels démocratiques d'être reconnus comme justes et équitables. Ces institutions et ces processus doivent donc être conçus et élaborés dans le respect des valeurs et des normes de justice et d'équité communément acceptées. Deuxièmement, le citoyen peut attendre de ces institutions et processus qu'ils produisent des résultats justifiables et de qualité correcte en vue de résoudre les problèmes communs. L'acceptation, elle, comprend les motivations empiriques de chaque personne qui lui font accepter et tolérer les décisions, institutions et acteurs politiques. Les éléments qui poussent quelqu'un à accepter ou à tolérer quelque chose sont multiples, allant de l'effritement de la volonté associé à la crainte des sanctions jusqu'à la persuasion. La légitimité peut dès lors être considérée comme un élément parmi d'autres susceptible d'engendrer l'acceptation.

⁶ En Autriche et en Allemagne, ce dispositif est appelé *Bürgerinnenräte*.

[9] E-communautés

[10] Bulletin d'information électronique

[11] Publications en ligne

[12] Réunions d'information

[13] Espace citoyens

[14] Assemblée publique

[15] Élaboration participative du budget

[16] Ateliers du futur

[17] Cellules de prospective

[18] Conseils des sages

[19] Coopératives

[20] Associations citoyennes

[21] Conseils de quartier

[22] Réseaux locaux

L'axe y) de ce graphique représente le nombre de participants pouvant être inclus dans les différents dispositifs et méthodes de participation (de 10 personnes à plusieurs milliers), tandis que l'axe x) correspond à l'intensité de l'implication (de la simple information à l'autogestion, en passant par la consultation et la cogouvernance) (cf. OCDE 2003:32). Entre ces deux axes sont représentés différents dispositifs, méthodes et formes d'organisation, qui ne constituent en aucun cas un ensemble exhaustif, mais une simple sélection d'exemples. Nous avons inclus en outre des formes de participation autogérées, qui reposent assurément sur le dialogue mais n'ont pas de lien direct avec la prise de décision dans une communauté politique organisée.

Dans ce contexte de diffusion à travers le monde de ces méthodes et dispositifs de participation, parmi bien d'autres, on a assisté à une transformation fondamentale de la démocratie locale dans plusieurs États européens, mais aussi en Amérique du Nord et dans certaines parties de l'Amérique du Sud. En Allemagne et en Autriche par exemple, on constate l'émergence de nouveaux dispositifs institutionnels qui combinent différentes formes de représentation politique. On a ainsi vu apparaître au niveau local des systèmes de représentation composite (Benz 2003) qui combinent les instruments de la démocratie directe (le référendum et le plébiscite), un gouvernement représentatif (administration,

responsables politiques élus au parlement) et des méthodes et dispositifs participatifs (Bertelsmann Stiftung 2014).

Aux côtés des différentes formes d'engagement citoyen et des institutions de la démocratie représentative existantes, on voit émerger de nouveaux cadres institutionnels et processus de participation citoyenne bien structurés qui viennent s'intégrer dans le contexte institutionnel au niveau municipal.

Ces cadres de gouvernement apparus récemment se composent de différents éléments : catalogues spécifiques de lignes directrices et critères de qualité, outils de gestion de l'évaluation, et dispositions administratives (telles qu'un médiateur ou un organe administratif chargé de l'administration et de la mise en œuvre des procédures participatives au niveau local)⁷. Ces systèmes de représentation composite offrent aujourd'hui un cadre et des repères pour la mise en œuvre de différents dispositifs et types de participation offerts aux citoyens, aux administrations et aux responsables politiques dans le schéma triangulaire de démocratie représentative, directe et participative. Ils constituent ainsi une base légale et formalisée à partir de laquelle on pourra mettre en œuvre ces procédures et régler des questions essentielles (comme celles de savoir qui est habilité à lancer les processus et sous quelles conditions, et qui dispose du pouvoir de décision en dernier ressort). Les acteurs locaux ont en outre mis au point des normes et des lignes directrices concernant la conception et la qualité des processus.

En résumé, la démocratie contemporaine connaît une transformation profonde et dynamique, qui plonge ses racines dans les mouvements en cours au niveau politique local. Malheureusement, nous n'en savons pas suffisamment sur les différentes composantes, la répartition et les conséquences de ces formes de représentation composite dans les pays européens.

III. Principes, normes et critères pour évaluer la qualité des innovations démocratiques et des procédures de participation

Il existe un vaste corpus d'ouvrages de sciences sociales et de documents administratifs portant sur les normes et principes abstraits permettant d'évaluer et apprécier la participation et la délibération du public (par exemple Dahl 1985 ; Habermas 1992 ; Gutman/Thompson 1998 ; Rowe/Frewer 2000 ; Commission européenne 2001, Nanz/Steffek 2005 ; plus récemment, Conseil de l'Europe 2009, Newton/Geissel 2012 ; Goldschmidt 2013 ; Comité des Ministres 2017).

Faute d'une interprétation commune des notions de réussite, d'échec et de qualité des procédures, il reste toutefois difficile d'évaluer la réussite, la qualité et le degré de « participativité » des processus de participation. Le terme « qualité » renvoie spécifiquement aux conditions indispensables à l'existence d'un système ou d'un processus de participation du public, et aux possibilités ouvertes par ces systèmes et processus, tandis que les notions de succès et d'échec renvoient aux résultats et aux conséquences. Cette situation peu satisfaisante est due en grande partie à la diversité des objectifs, des méthodes et des contextes liés aux différents moyens de participation du public, qui rend

⁷ En Allemagne par exemple, le Réseau de participation citoyenne compte plus de 50 villes qui ont mis au point des lignes directrices de ce type (cf. Netzwerk Bürgerbeteiligung 2017).

l'appréciation malaisée et peu immédiate⁸. Au cours des 20 dernières années cependant, le débat scientifique a porté essentiellement sur la mise en application de ces normes et principes dans la pratique démocratique. On est ainsi passé d'une phase de pure « énonciation théorique » à une phase de « théorie de fonctionnement » (Chambers 2003: 307). Le tournant empirique de la démocratie délibérative a ouvert le débat sur la nécessité de disposer de normes et principes plus forts qui soient sous-tendus par des considérations empiriques prenant en compte les aspects pratiques et liés à la faisabilité.

Le niveau d'abstraction des normes et de la théorie associée détermine non seulement la portée analytique, mais aussi l'application empirique de ces critères (Kamlage 2012: 37ff.). D'une manière générale, plus ces normes sont abstraites et universelles, plus elles permettent une comparaison aisée entre de grands échantillons de cas. Mais plus le catalogue de critères est abstrait et universel, moins les qualités individuelles et les contextes spécifiques des cas pourront être perçus et évalués. À l'inverse, plus les normes sont spécifiques, moins elles seront comparables et applicables à de grands échantillons (Kamlage 2012).

Notre article s'attache à la comparaison de certains types de cas, à savoir les processus de participation structurée (« physique » et en ligne). Nous examinons également les cadres généraux qui encouragent ces procédures de participation et permettent leur mise en œuvre. Il nous faut par conséquent disposer d'un échantillon assez universaliste de critères de « sens commun »⁹ permettant d'évaluer la multitude d'exemples empiriques touchant à ces catégories très différentes. L'échantillon doit être réduit au minimum pour que l'évaluation reste simple, justifiable et identifiable, mais néanmoins suffisamment ouvert pour couvrir les différents cas. Ces normes et principes directeurs restent néanmoins trop abstraits pour appuyer utilement l'évaluation et la conception d'innovations et de processus et cadres de participation du public empiriques spécifiques (Fung 2006: 66, Neblo 2007).

Il est par conséquent nécessaire de distinguer les normes et principes abstraits, d'une part, et les critères empiriques, d'autre part (Thompson 2008). À l'inverse des normes et principes abstraits, les critères empiriques sont adaptés aux formes, objectifs, contextes, conditions et environnements spécifiques des procédures de participation. Nous présentons ci-après un ensemble de principes et critères normatifs et pragmatiques pour l'évaluation des procédures de participation du public.

1. Aperçu des normes et principes liés aux processus fondés sur le dialogue

Les travaux consacrés à la théorie de la démocratie délibérative sont depuis longtemps le lieu d'un débat nourri sur les normes et principes devant garantir la légitimité, d'une part, et sur les résultats mêmes des processus démocratiques d'autre part. La plupart de ces normes et principes sont liés à des théories normatives et élaborés dans le cadre de ces théories, et viennent ainsi constituer un protocole fixe pour l'évaluation des processus démocratiques (Abromeit 2004). Expressions de théories normatives, ils forment un modèle de procédures

⁸ Par exemple la célèbre « échelle de participation » d'Arnstein (Arnstein 1969) fait valoir d'un point de vue normatif que plus le niveau d'implication est élevé plus le processus est valable.

⁹ La démocratie délibérative, qui est la principale source de théories pour l'élaboration d'ensembles de critères et de normes, offre bien entendu différentes approches théoriques présentant un certain nombre de valeurs fondamentales communes. Ces théories divergent cependant sur des aspects importants liés au dialogue et à la délibération : égalité formelle ou égalité réelle des participants, prise de décision par consensus ou agrégative dans les processus participatifs, formes de communication rationnelles ou plurielles et bien commun ou préférences individuelles (voir Neblo 2007 ; Kamlage 2012: 47).

et conditions pour le dialogue et la délibération dans le débat public et les processus fondés sur le dialogue. Ces normes et principes de procédure, par exemple l'accès de tous les protagonistes potentiellement concernés (inclusion), l'égalité, la confiance et le respect entre les participants – prise en compte des arguments et des problèmes soulevés – constituent des normes de nature assez universelles applicables généralement à toutes les formes de délibération publique (Dahl 1985 ; Habermas 1992 ; Renn *et al.* 1995, Gutman/Thompson 1998 ; Nanz/Steffek 2005 ; Newton/Geissel 2012 ; Goldschmidt 2013).

L'examen des différentes normes et valeurs nous permet cependant d'établir une distinction analytique entre les conditions indispensables à la délibération et au dialogue publics, d'une part, et les possibilités que ceux-ci ouvrent, d'autre part (Sanders 2012). La transparence des objectifs, des processus et des résultats des dispositifs de dialogue vis-à-vis des participants et de la population en général est par exemple une condition préalable. L'égalité d'accès et l'inclusion des personnes et points de vue concernés est une autre condition indispensable à un échange de vues et d'arguments dans un processus de raisonnement. L'échange ouvert d'arguments et de points de vue visant à faire émerger la « force de l'argument le meilleur » (Habermas 1992) et à nourrir la raison publique correspond, lui, à l'une des possibilités théoriques ouvertes par le dialogue et la délibération. La qualité des délibérations dépend quant à elle de règles d'ordre social, comme le respect mutuel, la réciprocité et la confiance entre les participants et les organisateurs, qui permettent l'instauration d'une atmosphère constructive et un échange ouvert d'arguments (Gutman/Thompson 1996). Afin de pouvoir être utilisées pour évaluer des institutions empiriques concrètes (pour un exemple voir Rowe/Fewer 2000), ces normes doivent toutefois être complétées, et sous-tendues, par des considérations et réflexions d'ordre pratique.

La première tâche consiste donc à établir un catalogue raisonné à partir de la multiplicité des différentes propositions, et à ancrer ces normes et critères dans des considérations plus pratiques tirées de travaux empiriques. On trouvera dans la première colonne des tableaux 2 et 3 notre sélection de normes et principes de « sens commun » pour les institutions fondées sur le dialogue. Nous avons ensuite établi un lien entre ces normes et principes assez abstraits et nos phénomènes empiriques de processus (numériques) de participation fondés sur le dialogue, et les obstacles et lacunes à prendre en compte par les responsables et les organisateurs de ces processus. Nous élaborons par conséquent une première proposition de critères empiriques sous la forme de questions utiles pour des processus de grande qualité et sur les lacunes et les obstacles pratiques. Les critères étant très spécifiques et génériques, ils doivent être adaptés à chaque contexte particulier.

1.1. Critères pour l'évaluation des procédures structurées fondées sur le dialogue

Les innovations démocratiques fondées sur le dialogue présentent plusieurs lacunes et insuffisances, bien identifiées et décrites, auxquelles les concepteurs et organisateurs de ces processus doivent s'efforcer de remédier spécifiquement (voir Parkinson 2006). Les lignes directrices et critères empiriques figurant au tableau 2 portent sur ces obstacles et lacunes. L'une des insuffisances majeures est le manque de publicité, qui renvoie à l'idéal démocratique selon lequel les décisions et choix publics qui engagent la collectivité doivent être soumis et débattus au niveau de la population en général. Les micro-délibérations des processus fondés sur le dialogue présentent l'inconvénient du phénomène « insider/outsider », par opposition aux grandes délibérations au niveau du grand public. Ceux qui participent au processus (les « insiders ») sont bien informés et sont impliqués dans la délibération, tandis que ceux qui n'y participent pas (les « outsiders ») ignorent le plus souvent ce qui se passe au sein du processus. Indiscutablement, ces processus d'élaboration de décisions qui engagent collectivement le peuple dans son ensemble n'incluent qu'un petit nombre de personnes.

Une deuxième insuffisance tient à l'inclusion de toutes les personnes et protagonistes concernés. Nous savons tous que la plupart des processus de participation sont dominés par des membres de la classe moyenne très instruits et disposant de temps et d'argent. L'inégalité de la représentation constitue donc l'un des principaux obstacles à la légitimité des processus de participation et à leur reconnaissance en tant que procédures justes et équitables. Pour cette raison, il est très important que les organisateurs et les concepteurs trouvent des instruments permettant d'inclure des groupes hétérogènes de participants par le biais d'un recrutement ciblé. Idéalement, le groupe de participants représente le peuple en termes de genre, âge, condition économique, origine immigrée et situation spécifique (parents isolés, personnes sans emploi, etc.).

Enfin, un grand nombre de processus fondés sur le dialogue pâtissent d'une instrumentalisation de la part des acteurs politiques et des responsables publics, qui voient là le moyen de faire accepter leurs projets et leurs décisions, et d'obtenir le soutien de la population. Le plus souvent, dans ce cas, les organisateurs associent le public trop tardivement, en « bout de chaîne » et non au début du processus politique (Rowe/Frewer 2000:14). L'implication tardive des personnes concernées et la marge de manœuvre restreinte sont à l'origine de nombreux échecs. Les participants ne peuvent pas exprimer leur avis et leurs arguments d'une manière propre à peser effectivement sur le résultat. Ces abus de pouvoir portent atteinte à l'acceptation générale de la participation et de la délibération.

Tableau 2 : Principes, normes, critères empiriques et mise en œuvre des processus « physiques » fondés sur le dialogue

Principes/normes	Critères d'évaluation	Mise en œuvre des lignes directrices
------------------	-----------------------	--------------------------------------

<p>Inclusion et égalité d'accès</p> <p>Toutes les personnes potentiellement concernées doivent être intégrées dans le processus de participation et avoir accès aux ressources pertinentes (Knight/Johnson 1997/ Habermas 1992: 370)</p>	<p>Dans quelle mesure les personnes concernées et les parties prenantes sont-elles représentées dans les processus ?</p> <p>Quels moyens de recrutement ciblé ont été mis en œuvre pour garantir l'inclusion de tous les protagonistes concernés et de tous les points de vue défavorisés ou marginalisés ?</p> <p>Dans quelle mesure ces personnes et autres protagonistes disposent-ils de droits égaux et d'un accès égal aux délibérations ? Dans quelle mesure ont-ils été intégrés dans le processus de délibération, par le biais de facilitateurs ou d'autres initiatives ?</p>	<p>Quel est le niveau d'inclusion des procédures de participation ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • personnes à faible revenu • personnes sans emploi • parents isolés • personnes handicapées • répartition géographique <p>Les organisateurs ont-ils utilisé des mesures d'incitation en vue d'intégrer des personnes de divers profils et de les encourager à participer ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation dans le cadre d'un congé-formation • Compensation (temps et ressources) <p>Procédures de recrutement retenues :</p> <ul style="list-style-type: none"> • politique de la porte ouverte (qui se traduit par une représentation inégale) • sélection aléatoire ou recrutement direct par prospection et démarchage de rue • appel aux réseaux d'acteurs locaux (églises, associations, groupes militants, etc.) ? <p>Les organisateurs font-ils en sorte que l'ensemble des personnes et autres protagonistes impliqués dans le processus bénéficient de droits de participation égaux ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • égalité des droits de prendre la parole et de faire des propositions • utilisation d'une langue simple • prise en compte des langues des migrants • lieu (facile d'accès et convenant aux différents groupes) <p>Dans quelle mesure les organisateurs proposent-ils des instruments et des méthodes favorisant l'intégration de tous les protagonistes dans les processus de délibération ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Animation de la réunion de manière à équilibrer l'expression des points de vue • Méthodes de communication (travail de groupe, animation dynamique, dispositif de « world café », etc.) • Soutien et utilisation de formes d'expression multiples (raisonnement logique, peinture, jeu, exemples)
--	---	---

<p>Transparence (interne)</p> <p>Toutes les personnes concernées doivent avoir la même chance d'être informées pleinement des objectifs, des processus et des résultats des délibérations publiques (Habermas 1992)</p>	<p>Dans quelle mesure les personnes impliquées dans un processus de participation du public ont-elles accès aux informations nécessaires, préparées avec professionnalisme ?</p> <p>Dans quelle mesure les organisateurs mettent-ils les informations pertinentes à disposition, à un stade précoce, pendant le processus et après celui-ci ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs présents au début fixent-ils des objectifs, un plan logique de déroulement du processus et des résultats escomptés ? • Les organisateurs utilisent-ils en amont différents moyens intégrés permettant de communiquer l'information nécessaire aux participants (documents de fond, interventions d'experts et parties prenantes, documents de réunion) ? • Les organisateurs établissent-ils une documentation complète sur le processus ? • Ensemble complet de documents d'information aisément compréhensibles (portail d'information, brochures, dépliants, documents divers) • Supports visuels pour intégrer les idées d'experts et de parties prenantes
<p>Publicité</p> <p>Les objectifs, procédures et résultats des processus de participation du public doivent être communiqués et expliqués au grand public (Young 2001 ; Gutmann/Thompson 2004)</p>	<p>Dans quelle mesure les procédures, objectifs et résultats sont-ils communiqués au grand public et aux groupes cibles concernés ?</p> <p>Dans quelle mesure des mesures appropriées sont-elles mises en œuvre pour informer et transmettre les informations pertinentes ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs ont-ils une stratégie d'information du grand public dans laquelle ils définissent les groupes cibles et les moyens permettant d'atteindre ces objectifs ? • Pour informer le grand public ou les groupes cibles, ont-ils recours à des moyens du type portail d'information, télévision, réseaux sociaux, journaux, blogs, lettre d'information, listes de diffusion, etc. ? • Pour diffuser les informations sur les objectifs, processus et résultats, les organisateurs coopèrent-ils avec les acteurs des médias locaux ? Organisent-ils des réunions publiques ? • Utilisent-ils des « multiplicateurs » locaux – groupes d'intérêts organisés, organisations non gouvernementales, mouvements sociétaux, églises, administrations – pour informer le grand public et les groupes cibles ?
<p>Ouverture et qualité de la communication</p> <p>(Steffek/Nanz 2007, Rowe/Frewer 2000)</p>	<p>Existe-t-il une marge de manœuvre suffisante pour que les arguments et les avis des participants et des parties prenantes aient un impact ?</p> <p>Dans quelle mesure les contributions des participants sont-elles susceptibles de peser sur l'ordre du jour et les résultats finaux des</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs présentent-ils un mandat clair pour le processus ? • Sait-on dès le début ce qu'il va advenir des résultats lorsque le processus sera achevé ? • La gestion et l'organisation du processus sont-elles conduites de manière indépendante et impartiale ? • Les participants ont-ils la possibilité de peser sur l'ordre du jour du processus et des réunions spécifiques ? • Les organisateurs modifient-ils les objectifs en cours de processus ? • Les organisateurs ou d'autres acteurs

	délibérations ? Qu'advient-il des résultats de la participation ?	s'efforcent-ils d'influer sur l'ordre du jour des réunions et les discussions qui s'y tiennent ? <ul style="list-style-type: none"> • Les animateurs respectent-ils et encouragent-ils les opinions dissidentes dans les délibérations ? • Les animateurs favorisent-ils l'instauration de la confiance et du respect entre les participants ?
Efficacité Résolution des problèmes et réalisation des objectifs (Goldschmidt 2013, Geissel 2008)	Élaboration et sélection cohérente et justifiée d'objectifs, de méthodes et autres éléments de fond Dans quelle mesure le processus de participation a-t-il eu un impact sur les problèmes et les questions en jeu ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les responsables et organisateurs ont-ils une vision et un objectif clairs, intégrant divers dispositifs et méthodes pour atteindre les buts poursuivis ? • Les procédures de participation laissent-elles une marge de manœuvre suffisante pour que les participants puissent peser effectivement sur les politiques débattues ? • Les dispositifs et méthodes sont-ils adaptés aux objectifs ? Sont-ils dotés des moyens suffisants (temps, argent) ? • Les organisateurs évaluent-ils le processus et ses résultats conjointement avec les participants ?
Efficiace Bon rapport entre des ressources limitées et les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs (Rowe/Frewer 2000)	Les ressources prévues sont-elles adaptées aux différents objectifs de la participation ? Dans quelle mesure les coûts du processus sont-ils justifiés par rapport à d'autres méthodes possibles ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs mettent-ils à disposition le temps et les moyens suffisants ? • Interviennent-ils de manière franche et équilibrée ? • Font-ils preuve de souplesse ? Le processus est-il bien planifié ? • Présentent-ils les coûts et avantages de la méthode ?

1.2. Critères pour l'évaluation des processus numériques de participation fondés sur le dialogue

Les innovations démocratiques fondées sur le dialogue présentent plusieurs lacunes et insuffisances, bien identifiées et décrites. Il en va de même pour les différentes formes de participation en ligne. La participation via internet à des processus fondés sur le dialogue souffre en premier lieu d'un manque général d'inclusion (Escher 2010). Là encore, les personnes instruites disposant de temps, d'un revenu élevé et de certains moyens et compétences sont les plus présentes dans ces processus, qui rassemblent des individus très impliqués et très bien insérés (Escher 2010, van Dijk 2004, 2006). Le problème est ici que l'accès aux processus ne peut être véritablement régulé et que les différences de compétences pour l'utilisation des médias numériques sont très difficiles à contrebalancer. On ne dispose pas d'outils ou de techniques permettant d'encadrer l'accès de manière à garantir l'inclusion.

Un deuxième obstacle majeur réside dans la difficulté de maintenir une qualité élevée de délibération sur les forums en ligne. La technique a un effet restrictif et négatif sur l'échange d'arguments et de points de vue. L'anonymat qui est de mise dans les forums en ligne limite l'instauration de conditions sociales essentielles, comme la confiance, le respect et la réciprocité. Les instruments de rééquilibrage, par exemple la modération non partisane, sont onéreux et difficiles à mettre en œuvre. Des conflits et des abus se produisent par conséquent durant la délibération et viennent entraver la libre circulation des arguments et des points de vue différents. Ces deux facteurs (qualité moindre de la délibération et inclusion insuffisante) ont des conséquences négatives sur les résultats et l'impact de la participation en ligne.

Tableau 3 : Principes, normes, critères empiriques et mise en œuvre des processus numériques fondés sur le dialogue

Principes/normes	Critères d'évaluation	Mise en œuvre des lignes directrices
<p>Inclusion et égalité d'accès</p> <p>Toutes les personnes potentiellement concernées doivent être intégrées dans le processus de participation et avoir accès aux ressources pertinentes (Knight/Johnson 1997/ Habermas 1992: 370)</p>	<p>Dans quelle mesure les personnes concernées et les parties prenantes sont-elles représentées dans les processus ?</p> <p>Quels moyens de recrutement ciblé ont été mis en œuvre pour garantir l'inclusion de tous les protagonistes concernés et de tous les points de vue défavorisés ou marginalisés ?</p> <p>Dans quelle mesure ces personnes et autres protagonistes disposent-ils de droits égaux et d'un accès égal aux délibérations ? Dans quelle mesure ont-ils été intégrés dans le processus de délibération, par le biais de facilitateurs ou d'autres initiatives ?</p>	<p>Quel est le niveau d'inclusion des procédures de participation ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • personnes à faible revenu • personnes sans emploi • parents isolés • personnes handicapées <p>Les organisateurs ont-ils fixé la barre suffisamment bas en vue d'intégrer des personnes de divers profils et de les encourager à participer ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscriptions et comptes • Facilité d'utilisation des outils • Compensation (temps et ressources) <p>Les organisateurs font-ils en sorte que toutes les personnes impliquées dans le processus bénéficient de droits de participation égaux ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • égalité des droits de prendre la parole et de faire des propositions • utilisation d'une langue simple • prise en compte des langues des migrants • moyens contre les barrières spécifiques liées à internet (compétences, non-accès) <p>Dans quelle mesure les organisateurs proposent-ils des instruments et des méthodes favorisant l'intégration de tous les protagonistes dans les processus de délibération ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Animation de manière à équilibrer l'expression des points de vue • Méthodes de communication permettant

		<p>d'exprimer des émotions complexes (émoticônes, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien et utilisation de formes d'expression multiples (raisonnement logique, jeu)
<p>Transparence (interne)</p> <p>Toutes les personnes concernées doivent avoir la même chance d'être informées pleinement des objectifs, des processus et des résultats des délibérations publiques (Habermas 1992)</p>	<p>Dans quelle mesure les personnes impliquées dans un processus de participation en ligne ont-elles accès aux informations nécessaires, préparées avec professionnalisme ?</p> <p>Dans quelle mesure les organisateurs mettent-ils les informations pertinentes à disposition, à un stade précoce, pendant le processus et après celui-ci ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs présents au début fixent-ils des objectifs, un plan logique de déroulement du processus et des résultats escomptés ? • Les organisateurs utilisent-ils en amont différents moyens intégrés permettant de communiquer l'information nécessaire aux participants (documents de fond, interventions et vidéos en temps réel d'experts et parties prenantes, documents nécessaires à la consultation) ? • Matériel d'information complet, aisément utilisable et facile à comprendre • Intégration des experts et des parties prenantes à la délibération en ligne via des petites vidéos ou des interventions en temps réel
<p>Publicité</p> <p>Les objectifs, procédures et résultats des processus de participation du public doivent être communiqués et expliqués au grand public (Young 2001 ; Gutmann/Thompson 2004)</p>	<p>Dans quelle mesure les procédures, objectifs et résultats sont-ils communiqués au grand public et aux groupes cibles concernés ?</p> <p>Dans quelle mesure des mesures appropriées sont-elles mises en œuvre pour informer et transmettre les informations pertinentes ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs ont-ils une stratégie d'information du grand public dans laquelle ils définissent les groupes cibles et les moyens permettant d'atteindre ces objectifs ? • Pour informer le grand public ou les groupes cibles, ont-ils recours à des moyens du type portail d'information, télévision, réseaux sociaux, journaux, blogs, lettre d'information, listes de diffusion, etc. ? • Pour diffuser les informations sur les objectifs, processus et résultats, les organisateurs coopèrent-ils avec les acteurs des médias locaux ? Organisent-ils des réunions publiques ? • Utilisent-ils des « multiplicateurs » et des réseaux pour informer le grand public et les groupes cibles ?

<p>Ouverture et qualité de la communication</p> <p>(Steffek/Nanz 2007, Rowe/Frewer 2000)</p>	<p>Existe-t-il une marge de manœuvre suffisante pour que les arguments et les avis des participants et des parties prenantes aient un impact ?</p> <p>Dans quelle mesure les contributions des participants sont-elles susceptibles de peser sur l'ordre du jour et les résultats finaux des délibérations ?</p> <p>Qu'advient-il des résultats de la participation ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs présentent-ils un mandat clair pour le processus ? • Sait-on dès le début ce qu'il va advenir des résultats lorsque le processus sera achevé ? • La gestion et l'organisation du processus sont-elles conduites de manière indépendante et impartiale ? • Les participants ont-ils la possibilité de peser sur l'ordre du jour du processus et des différents événements • Les organisateurs modifient-ils les objectifs en cours de processus ? • Les organisateurs ou d'autres acteurs s'efforcent-ils d'influer sur l'ordre du jour des réunions et les discussions qui s'y tiennent ? • Les animateurs respectent-ils et encouragent-ils les opinions dissidentes dans les délibérations ? • Les animateurs favorisent-ils l'instauration de la confiance et du respect entre les participants ? • Disposent-ils des moyens suffisants pour réagir et apporter une réponse à chaque contribution ?
<p>Efficacité</p> <p>Capacité à résoudre les problèmes, qualité des résultats et réalisation des objectifs</p> <p>(Goldschmidt 2013, Geissel 2008)</p>	<p>Élaboration et sélection cohérente et justifiée d'objectifs, de méthodes et autres éléments de fond</p> <p>Dans quelle mesure le processus de participation a-t-il eu un impact sur les problèmes et les questions en jeu ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les responsables et organisateurs ont-ils une vision et un objectif clairs, intégrant divers dispositifs et méthodes pour atteindre les buts poursuivis ? • Les procédures de participation laissent-elles une marge de manœuvre suffisante pour que les participants puissent peser effectivement sur les politiques débattues ? • Les dispositifs et méthodes sont-ils adaptés aux objectifs ? Sont-ils dotés des moyens suffisants (temps, argent) ? • Les organisateurs évaluent-ils le processus et ses résultats conjointement avec les participants ?
<p>Efficience</p> <p>Bon rapport entre des ressources limitées et les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs</p> <p>(Rowe/Frewer 2000)</p>	<p>Les ressources prévues sont-elles adaptées aux différents objectifs de la participation ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisateurs interviennent-ils de manière franche et équilibrée ? • Le processus est-il bien planifié ? • Les organisateurs et les administrateurs disposent-ils de la capacité et des moyens suffisants pour reprendre chaque contribution et y réagir ?

1.3. Critères pour l'évaluation des systèmes de participation institutionnels

Le débat scientifique sur les systèmes institutionnels de délibération et de participation vient tout juste d'être lancé. Les sciences sociales n'ont à leur disposition qu'un aperçu des processus et éléments composant ces systèmes de gouvernance locaux, ce qui est insuffisant aussi bien pour apporter une description complète et dresser un tableau d'ensemble que pour se livrer à des travaux plus analytiques et établir par exemple des normes comparables d'appréciation et d'évaluation. Plus spécifiquement, nous devons disposer de davantage d'études qualitatives et quantitatives qui nous donnent des orientations générales dans ce domaine de recherche, puis, dans un deuxième temps, d'études de cas (« description dense ») et de travaux dessinant un tableau plus général (répartition transnationale des cas, différences de schémas institutionnels selon les cultures et les systèmes juridiques). Nous pourrions alors commencer à analyser les conséquences de ces transformations de fond pour les processus, les résultats et l'impact sur les gouvernements démocratiques.

Notre catalogue de normes et de critères pourrait naturellement être appliqué aux systèmes dans leur ensemble comme à des éléments isolés de ces systèmes. Du fait de l'absence de socle empirique, il n'existe pas pour l'instant de critères ou de lignes directrices comparables. Les diverses solutions et pratiques institutionnelles présentent des différences plus marquées que les procédures structurées fondées sur le dialogue. D'un point de vue empirique, il existe au niveau politique local :

1. des lignes directrices et des critères de qualité pour la mise en œuvre des instruments et dispositifs de participation,
2. des outils numériques pour la transparence, pour informer les populations locales sur les politiques futures et sur d'éventuelles initiatives de participation du public,
3. des outils de démocratie directe, pour lancer des processus participatifs,
4. des outils d'évaluation et de gestion, pour apprécier la qualité des méthodes appliquées,
5. des dispositions administratives, officialisant et encadrant l'utilisation des méthodes participatives,
6. des organes administratifs et des médiateurs chargés de la gestion et de la mise en œuvre des procédures de participation au niveau local¹⁰.

Dans ce contexte de transformations au niveau politique local, plusieurs régions – par exemple en Autriche, en Allemagne et en Italie (cf. Büro für Zukunftsfragen Voralberg, Lewanski 2013 ; Staatsministerin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg 2017) ont elles aussi innové et commencé à mettre en place de nouvelles pratiques et solutions institutionnelles.

En conclusion, nous assistons à une transformation de fond des dispositifs de gouvernance locale, qui doivent être mieux compris et analysés par les spécialistes des sciences sociales et d'autres disciplines.

IV. Perspective et question ouverte

¹⁰ En Allemagne par exemple, le Réseau Participation citoyenne compte plus de 50 villes ayant instauré de telles lignes directrices (cf. Netzwerk Bürgerbeteiligung 2017).

Il existe un vaste corpus d'ouvrages scientifiques portant sur les principes généraux et les normes abstraites associés aux institutions et aux processus de participation du public dans le monde. Ces normes et principes nous permettent d'évaluer les innovations démocratiques, les procédures de participation du public et même les systèmes institutionnels de participation. La multitude de facteurs d'influence et la grande diversité des expériences (conditions indispensables différentes dans chaque cas, par exemple), limite malheureusement la portée des tentatives en vue d'établir des évaluations normalisées et comparables. Il apparaît aujourd'hui que le débat scientifique sur l'évaluation des processus de participation et de délibération « physiques » d'une part, en ligne d'autre part, et des systèmes de participation et de délibération enfin, se déroule de manière cloisonnée et inégalement approfondie. L'état actuel des connaissances montre de considérables écarts entre ces trois champs de recherche. Beaucoup reste à faire évidemment en ce qui concerne les critères empiriques et les questions pratiques pour ce qui est des systèmes et de la délibération en ligne. En résumé, il n'existe pas en l'état actuel de la recherche un ensemble de critères d'évaluation logiques et cohérents pouvant s'appliquer aux trois catégories.

Face à cette lacune, nous proposons une stratégie d'évaluation et d'appréciation des innovations démocratiques et processus structurés de participation du public. Nous pourrions lors d'une première étape procéder à un examen des cas existants en utilisant les normes et principes généraux. Ceux-ci viendraient structurer un questionnaire ouvert à soumettre aux organisateurs et aux responsables, et constitueraient ainsi le fondement et la ligne directrice de l'évaluation des différents cas. Une évaluation approfondie interviendrait dans un deuxième temps, à la lumière d'un manuel comportant des éléments empiriques et des questions plus spécifiques. En raison de l'absence de socle empirique eu égard aux systèmes de participation, une étude empirique pilote serait nécessaire.

Nous avons fait valoir ici la nécessité de mener des recherches supplémentaires au niveau transnational sur les évolutions récentes en matière de gouvernance démocratique, qui décrivent et analysent le vaste éventail de processus et de systèmes de participation du public qui émergent, prennent en compte les écarts considérables entre les différents systèmes juridiques, contextes et cultures. Il nous apparaît en outre que la question de l'influence de ces évolutions et transformations sur la performance des institutions démocratiques, aujourd'hui et demain, doit être étudiée.