

Pour une méthode d'approche des instances participatives locales

Avertissement

Le projet ci-dessous est un essai de formulation simplifiée d'une méthode d'analyse des dispositifs existant sur un territoire, d'évaluation d'une structure particulière et enfin de gestation d'une nouvelle structure sur un territoire donné.

Il s'adresse aux décideurs locaux (élus, fonctionnaires territoriaux et agents de développement).

Il serait intéressant de le faire tester en vraie grandeur, sur des territoires de dimensions variables, avant de le diffuser.

Hugues de Varine
01-12-02

1. Analyse globale des dispositifs existant sur un territoire

Habituellement, sur un même territoire co-existent de nombreux dispositifs et de nombreuses structures, qui se recoupent, se superposent, parfois entrent en concurrence, ne serait-ce que pour le temps disponible des personnes qui les animent et pour les financements dont ils peuvent bénéficier. Il importe donc, avant de vouloir créer du nouveau pour répondre à une volonté politique, à un besoin stratégique, à une incitation venue d'en haut ou à une urgence nouvelle, de faire le tableau et le bilan de tout ce qui existe. Idéalement, cela devrait donner lieu à un fichier, mais le simple fait d'être conscient de tout ce qui existe est déjà un atout dans les prises de décision suivantes.

Je propose donc, pour ne rien oublier, une grille (voir ci-dessous le tableau 1) qui retient trois grandes catégories de dispositifs, rangées selon les principaux niveaux territoriaux. Les noms choisis, comme pour les tableaux suivants, peuvent changer d'un territoire à l'autre. On a retenu ici les plus courants.

a. les instances délibératives

Elles sont démocratiques, étant issues d'élections au premier ou au second degré. Elles sont donc décisionnelles en dernière instance, tant pour la stratégie que pour la programmation, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation, en fonction des compétences légales de chacune. Leur légitimité ne peut être mise en cause.

b. les instances contractuelles intermédiaires, liées à des procédures

Elles sont liées à des procédures publiques et nommées, selon des règles variables, mais qui dépendent de la nature et des règlements de la procédure concernée. Ce sont des comités, des commissions, des groupes de travail, des conseils, etc. Leur rôle est consultatif, mais il est généralement contractuellement obligatoire. Leurs membres peuvent être des élus, des techniciens, parfois des membres de la société civile en fonction d'une certaine représentativité (associative, syndicale, institutionnelle, etc.). Ces instances n'ont d'autre légitimité que celle qui leur est conférée par les autorités qui les ont créées. On n'a indiqué ci-dessous que les procédures contractuelles qui les justifient, les appellations variant d'un territoire et d'une procédure à l'autre.

c. les instances de participation des citoyens

Ce sont des structures, formelles ou informelles, créées selon les cas par la volonté des élus ou par l'initiative des citoyens, pour apporter aux instances délibératives l'avis ou les propositions de la population ou d'une partie de celle-ci. Leur constitution suit des règles très variables qui peuvent être prévues par la loi. Elles sont évidemment consultatives, bien que le pouvoir qui leur est confié et/ou l'écoute dont elles bénéficient de la part des élus puissent varier d'un territoire à l'autre. Leur légitimité est celle qui leur est reconnue à la fois par les élus et par la population dans son ensemble, en raison de la qualité du service rendu.

Tableau 1 - Inventaire

Territoire	Décisionnel	Contractuel	Consultatif
Quartier	Mairie annexe Adjoint de quartier	Contrat de ville Centre social	Comité de quartier Conseil de quartier Maison de quartier Association de résidents
Commune	Conseil municipal Commission municipale	Contrat local: - éducation - sécurité - temps libre POS/PLU	Com. extra-municipale Com. des services publics Assises de la citoyenneté CES de ville Enquête d'utilité publique
EPCI Agglomération Pays	Conseil communautaire Conférence de secteur	Projet de territoire Contrat d'agglomération Contrat de pays Politique de la ville	Conseil de développement Comité de pays Commission thématique Commission du Conseil de développement
SIVU, SICTOM, SIVOM, Synd. Mixte, etc.	Conseil syndical	SCOT PNR PDU	Commission ou rencontre de réflexion, d'étude, de concertation, sur des sujets ou des projets ponctuels

2. Analyse évaluative d'un dispositif

Chacun des dispositifs cités dans les deux colonnes "contractuel" et "consultatif" a une histoire, des qualités et des défauts, parfois bien connus, parfois cachés. Il faut se poser à son sujet un certain nombre de questions précises et leur chercher des réponses, habituellement par la méthode des subjectivités simultanées (en écoutant plusieurs avis issus de points de vue différents, donc pouvant être complémentaires et éviter la langue de bois).

Les questions à se poser peuvent varier d'un site à l'autre, d'une structure à une autre. En voici une première liste, sous forme de tableau, qu'il faudra préciser et compléter localement.

Tableau 2 - analyse

Questions	Réponses
Qui est l'initiateur (élus, citoyens, disposition légale, condition contractuelle) ?	
Comment les membres sont-ils désignés (légitimité, représentativité, ouverture, fermeture, mode de sélection) ?	
Qui préside, dirige, anime, contrôle ? et comment ?	
Quel est le degré d'autonomie réelle (règlement intérieur, personnalité juridique, budget, personnel, crédits d'investissement, d'études, de communication... ?	
Quels sont les rapports au milieu associatif local ?	
Quelles sont les missions de l'instance (permanentes, ponctuelles, publiques, réelles) ?	
A qui sont destinés ses avis, ses rapports, ses propositions ? Quels résultats obtiennent-ils ?	
Quelles sont sa crédibilité et sa notoriété aux yeux des différents acteurs et des habitants ?	
Quelles sont les relations verticales et horizontales entre structures consultatives de même niveau territorial et de niveaux différents ?	
Quelle est l'activité réelle ?	
Autre question	

3. Processus de création d'une nouvelle structure

On prendra ici l'exemple d'un conseil de quartier, mais cette méthode pourrait être utilisée (après adaptation) pour d'autres types de structures de participation. Le but est d'apporter des réponses aussi claires et franches que possibles aux questions sur lesquelles il faudra prendre des décisions, qui sont souvent délicates, ou même fortement politiques.

La grille ci-dessous pourrait être allongée, au risque de paraître comme un modèle intangible. On ne donnera que quelques exemples de questions particulièrement importantes et de leur déclinaison, pour laisser aux promoteurs locaux le soin d'établir leur propre grille, en utilisant peut-être les questions qui figurent au tableau 2. Les avantages et les inconvénients sont à déterminer par rapport au présent et à l'avenir proche, les risques sont à évaluer dans le moyen et le long terme, en matière politique, sociale, humaine, administrative, etc.

Tableau 3 - Création d'une structure

Question	Hypothèses	Avantages	Inconvénients	Risques
Quelles sont les missions ?	avis études et rapports propositions initiatives débat de fond prospective évaluation			
Quel est le territoire à couvrir ? quelles sont ses caractéristiques ?	délimitation précise population diagnostic			
Qui désigne les membres ? selon quelles modalités ?	le maire une commission une élection tirage au sort candidats volontaires mixte			
Quel niveau de représentation ?	individuel institutionnel associatif mixte			
Qui préside ?	élu nommé élu + habitant habitant nommé habitant élu			
Durée du mandat du président ?	un an 2 ans 3 ans renouvelable			
Quelle autonomie ?	association groupe informel groupe missionné avec budget sans budget secrétariat			
Quelles relations sont à établir avec les autres structures de démocratie locale ?	partenariat coopération dépendance			
Etc.				

4. Modalités d'auto-évaluation d'une structure

L'auto-évaluation est un exercice exigeant, mais très utile pour améliorer constamment, de l'intérieur, le fonctionnement, les objectifs et les méthodes de travail d'une structure. Par définition, il s'agit d'une démarche participative qui combine une observation critique avec un débat interne entre les membres de la structure, et qui associe ou non d'une part la population, d'autre part un ou des observateurs extérieurs.

Plusieurs modalités sont possibles, parmi lesquelles il faut choisir celle qui est la plus facile de mise en œuvre. Je propose celle-ci, qui a déjà fait ses preuves. Elle doit être adaptée à chaque cas, par ses acteurs eux-mêmes et améliorée au fur et à mesure de sa mise en pratique.

Voici un tableau simplifié des différentes phases proposées.

Tableau 4 - Evaluation

Phases	Mise en œuvre
1. Création d'un groupe restreint de volontaires	Recherche d'un nombre limité de personnes (4-7), aux rôles aussi divers que possible, qui acceptent de mener la démarche d'évaluation sur leurs propres pratiques.
2. Désignation d'un observateur	Le groupe désigne en son sein une personne <u>volontaire</u> qui sera en permanence chargée d'une mission d'observation de la vie de la structure.
3. Tenue d'un journal de bord (quotidien)	La personne ainsi désignée tient en temps réel un journal de bord de la vie de la structure sous toutes ses formes, y compris de ses incidents apparemment les plus banals.
4. Examen des notations en collectif (mensuel)	Le groupe constitué en (1) se réunit de temps à autre pour examiner le journal de bord et discuter de ses notations pour les analyser selon une grille simple de questionnements élaborée à l'avance. Des décisions peuvent être prises immédiatement pour tenir compte du débat.
5. Débat public (annuel ou semestriel)	Une sélection de notations considérées significatives par ce groupe est présentée à une large assemblée composée des membres de la structure et aussi d'habitants, élus, techniciens, partenaires divers. Un débat ouvert suit pour déterminer les réactions et en tirer des leçons.
6. Conclusions (annuelles)	L'observateur ou un autre membre du petit collectif rédige les conclusions de l'exercice et les diffuse aux différents niveaux (élus, autres structures, population).
7. Décisions et changements	Des suites sont données aux conclusions ci-dessus, en matière d'objectifs, de moyens, de méthodes, de manière à améliorer la structure et son mode de fonctionnement

Cet exercice d'évaluation est indépendant de tout bilan, audit, évaluation externe. Il ne comporte pas de jugement qualitatif, d'efficacité ou d'efficience, ni de sanction. Il n'oblige que les membres de la structure qui se le sont imposé. Il ne doit pas être rendu obligatoire.

Il doit être peu consommateur de temps et d'énergie. Il ne doit pas empêcher la mise en œuvre de bilans ou d'évaluations externes. Il peut être assisté, ponctuellement, par une personnalité extérieure au projet, notamment pour la mise en place de la méthode.

La grille de questionnements à utiliser en (4) pour analyser les différentes notations du tableau de bord peut comprendre, à titre d'exemple:

- facteurs de temps, d'espace, de communication, de culture
- représentativité, crédibilité, notoriété
- origine endogène, exogène
- effet positif, négatif
- moyens humains, matériels, financiers__