

Des indicateurs pour identifier les effets des démarches participatives : application au cas du département du Gard

Indicators to explore the effects of participatory settings : the case of the Gard

Hélène REY-VALETTE

CCE-M, Université Montpellier
helene.rey-valette@umontpellier.fr
Auteur correspondant

Jean-Eudes BEURET

Agrocampus Ouest, UMR ESO
beuret@agrocampus-ouest.fr

Audrey RICHARD-FERROUDJI

Institut Français de Pondichéry et UMR-GEAU
audrey.richard@ifpindia.org

Mots-clés : concertation, évaluation, indicateurs, participation, politiques publiques

Keywords : concertation, evaluation, indicators, participation, public policies

Classification JEL : H11, M48, O18, R11, R58

Résumé

Cet article présente la démarche et les résultats de l'évaluation d'une vingtaine de dispositifs participatifs mis en œuvre par le département du Gard. Cette évaluation s'est appuyée sur des entretiens auprès de 47 parties prenantes et une enquête en ligne auprès de 72 citoyens. Après une réflexion sur la nature des effets des concertations et les contraintes à leur évaluation, nous présentons des indicateurs construits à partir de la bibliographie et des entretiens. Ils distinguent les effets concrets sur les mesures mises en place, les effets sur l'image et l'organisation au sein de la structure ainsi que les effets sociaux et personnels pour les participants. L'usage des indicateurs renforce l'évaluation des démarches. La quasi-totalité des effets proposés ont été évalués positivement, le plus souvent à un niveau moyen hormis quelques-uns jugés plus importants à la fois par les parties prenantes et les citoyens.

Abstract

This article presents the approach used and the results obtained in the evaluation of some twenty participatory settings implemented by the Gard Department (level of government below the national level). The evaluation is based on interviews with 47 stakeholders and on an online survey of 72 people. We first discuss the complex nature of the effects of participatory settings and the constraints related to their evaluation and then present some indicators based on literature and interviews. These indicators distinguish: the concrete effects on the implemented measures, the effects on the Department's image and the organizational effects generated within its services and the social and personal effects for the participants. The use of indicators strengthens the evaluation. Almost all of the suggested effects were evaluated positively, generally at an average level although some effects were considered more important for both interviewees and those taking part in the online survey.

- 1 -

Introduction

Depuis les années 1990, les dispositifs de participation ou de concertation se sont multipliés à différentes échelles et dans des domaines multiples relatifs à l'usage des ressources, aux infrastructures ou plus généralement aux projets de territoire. Pourtant, force est de constater qu'un investissement est rarement consenti par leurs initiateurs, notamment lorsqu'il s'agit de collectivités, pour en cerner explicitement les effets. L'essentiel des travaux réalisés dans ce domaine relèvent de chercheurs ou de réseaux, incluant des discussions méthodologiques voire épistémologiques sur la faisabilité et l'utilité de ce type d'évaluation. Le plus souvent les évaluations concernent la mise en œuvre d'une démarche dans une perspective descriptive ou critique. Elles font apparaître une très grande diversité de méthodes d'animation, de formes et d'échelles de ces démarches. L'accent est en général mis sur leur qualité du point de vue de la représentativité des participants, de la transparence et de la traçabilité des débats.

On dénombre peu d'approches comparatives, ou portant sur les effets de ces démarches : la plupart des critères d'évaluation discutés dans la littérature sont procéduraux plutôt que substantifs en cela qu'ils portent sur ce qui fait qu'un processus est jugé effectif plutôt que sur la mesure de ses effets (ROWE et FREWER, 2000). Par exemple, dans le champ de l'environnement, LA BRANCHE (2009) souligne le fait qu'il existe très peu d'études empiriques portant sur l'impact environnemental des procédures de participation, alors même que l'impératif participatif (BLONDIAUX et SINTOMER, 2002) est aujourd'hui soumis à la critique. L'absence d'évaluation des effets de la participation pose problème à ceux qui doivent justifier la pertinence des processus participatifs, auprès des décideurs. Dans ce contexte, l'objectif de cet article est de proposer une démarche d'évaluation multicritère des dispositifs participatifs et de tester son intérêt et sa faisabilité en complément d'entretiens semi-directifs. Ce faisant, il contribue au développement des pratiques d'évaluation de la participation, évaluation qui peut aussi être participative (DAIGNEAULT, 2014). Cette culture de l'évaluation pourra contribuer à professionnaliser les dispositifs et à inciter à des attitudes réflexives et innovantes par rapport à leurs limites, en tenant compte du contexte de mise en œuvre et de l'intérêt d'observations des changements dans la durée.

L'analyse est menée à partir de l'exemple de concertations mises en œuvre par le Département du Gard. Le cas de ces démarches est particulièrement intéressant à étudier compte tenu de l'importante mobilisation de cette collectivité territoriale sur le sujet. Elle l'a conduit à préconiser des démarches innovantes avec une large diversité d'outils, d'objectifs et de publics (citoyens, usagers d'un service, groupes cibles particulier), mises en œuvre avec un accompagnement méthodologique important. Un service spécifique du Conseil Général¹, la MEOP (Mission Évaluation, Organisation et Pilotage), élabore des guides méthodologiques, appuie l'animation des démarches participatives et anime une communauté de pratiques. L'existence de ce service transversal témoigne par ailleurs d'une sensibilité particulière de la collectivité pour l'évaluation.

L'évaluation des démarches de concertation menées ou accompagnées par le Département du Gard a été effectuée par des chercheurs en économie et en sociologie, en partenariat avec la direction chargée de l'évaluation au Département du Gard dans le cadre d'un contrat de recherche appliquée et partenariale. Celle-ci s'est déroulée sur une période de neuf mois de décembre 2012 à août 2013. Ce partenariat a permis de discuter les choix méthodologiques et de partager les résultats avec des élus, une cinquantaine d'agents du Département et une centaine de citoyens ayant participé à un ou plusieurs des dispositifs étudiés. L'évaluation est intervenue trois ans après la mise en place d'une charte de la concertation citoyenne (élaborée par les citoyens) et d'une vingtaine de démarches de concertation. Il s'agissait de procéder à un bilan de ces démarches afin d'améliorer leur qualité et leur utilité.

Précisons que le Département du Gard utilise la notion de concertation de façon large comme le fait d'engager un débat sur un projet ou une politique : concertation et participation sont donc assimilées dans leur terminologie et nous parlerons ici de façon générique de dispositifs participatifs. Les dispositifs étudiés sont divers (*cf.* Tableau en annexe) en termes de champs des politiques publiques, d'effectif mobilisé (de 20 à 650), de modalité d'accès (panel représentatif ou groupe ouvert), de pilotage (interne ou externalisé à des consultants), de durée et de rythme (ponctuel, plusieurs ateliers, dispositif pérenne) et de portage politique (propre au Département ou en partenariat avec d'autres collectivités). Cette diversité constitue un intérêt pour l'évaluation au sens où elle permet de bénéficier d'un large panel de cas. Elle implique également de concevoir un cadre transversal d'évaluation, adaptable à chaque situation.

La première partie présente la littérature relative aux effets des dispositifs de concertation ou de participation, mobilisée pour constituer notre grille d'analyse. Nous présentons ensuite la méthode mise en œuvre avant d'exposer les principaux résultats de l'évaluation selon la nature des effets, en les discutant à partir des éléments recueillis lors des entretiens. La dernière partie revient sur l'intérêt et les limites du recours à l'approche multicritères proposée.

- 2 -

L'évaluation des dispositifs participatifs : un champ de recherche en construction

Les travaux d'évaluation de la concertation ont d'abord accompagné l'amélioration des démarches en questionnant d'une part les configurations, les pratiques et les outils, d'autre part les niveaux et moyens de mobilisation des publics. Nous ne reprendrons pas ici ces travaux mais mobiliserons ceux, largement moins nombreux, qui interrogent les effets des concertations. Nous repartirons d'un débat national sur le sujet, en mobilisant des éclairages internationaux, mais comme le montrent notamment DRYZEK et TUCKER (2008) les configurations et plus encore les effets des

démarches de concertation sont fortement dépendants des contextes culturels et juridiques dans lesquels elles s'inscrivent, ce qui explique la faiblesse des comparaisons internationales.

2.1. Un impératif d'évaluation mais de rares mises en œuvre

De nombreux travaux soulignent la rareté de l'évaluation des effets des dispositifs participatifs (ROWE et FREWER, 2000 ; ABELSON *et al.*, 2003 ; HALVORSEN, 2003 ; DELLI CARPINI *et al.*, 2004 ; MERMET, 2005 ; BEURET *et al.*, 2006 ; GOODIN et DRYZEK, 2006 ; DRYZEK et TUCKER, 2008 ; BLATRIX, 1999 ; BARBIER et LARRUE, 2011 ; BLONDIAUX et FOURNIAU 2011 ; MAZEAUD *et al.*, 2012 ; REY-VALETTE et MATHÉ, 2012 ; MERMET et SALLES, 2015 ; FONT *et al.*, 2016). Quelques-uns proposent des retours historiques sur les phases de la participation (VAN TATENHOVE et LEROY, 2003 ; CHILVERS, 2008), voire des cadres méthodologiques (ROWE et FREWER, 2000 ; ABELSON *et al.*, 2003 ; FAEHNLE et TYRVÄINEN, 2013) ou une liste de critères (WEBLER *et al.*, 2001) ou de bonnes pratiques pour garantir la qualité de la participation (REED, 2008). FONT *et al.* (2016) insistent sur l'absence de bases de données de référence que GASTIL *et al.*, (2014) proposent de co-élaborer. Si de multiples travaux tendent à montrer des effets positifs, notamment de capacitation des participants (DELLI CARPINI *et al.*, 2004), ils sont plus nuancés sur l'impact politique et contrastés selon les dispositifs et les profils politiques des pays (BAGNATI *et al.*, 2012). Des évaluations sont conduites dans le cas d'expériences innovantes et singulières. Ainsi TOUCHTON et WAMPLER (2013) analysent le nombre important de propositions citoyennes dans le cadre des budgets participatifs au Brésil et le fait qu'elles renforcent les dimensions sociales de ces politiques. Face au foisonnement des démarches participatives, sur le terrain, la demande d'évaluation des effets est forte ainsi que les interrogations sur leur utilité. Comment justifier leur existence et les investissements financiers et humains en l'absence d'évaluation de leurs effets ? Dans le domaine de l'environnement, BALLAN (2011) et MERMET et SALLES (2015) s'interrogent sur une idéalisation de la participation des citoyens et pointent des lacunes concernant l'évaluation des effets. Les évaluations portent plus souvent sur les dispositifs, dans une perspective procédurale, étudiant principalement la représentativité des participants, l'ouverture et la traçabilité des débats (REY-VALETTE et MATHÉ, 2012 ; BEURET *et al.*, 2006) et plus largement les formats de participation (RICHARD-FERROUDJI, 2011). Récemment, l'accent est ainsi mis sur la nécessité d'ouvrir la participation à la fois en termes d'effectif des participants, notamment par des procédures Internet, mais aussi d'inclusion de certaines catégories de populations (CHILVERS, 2008 ; GUIHÉNEUF, 2017). Ces préoccupations relatives à la qualité des processus sont liées à la constitution d'une ingénierie de la concertation et aux efforts récents de normalisation (BAGNATI *et al.*, 2012), de professionnalisation, donnant lieu à la constitution de chartes, à la mise en place de garants et plus généralement à l'établissement de normes sans pour autant chercher à standardiser les démarches (NONJON, 2006 ; CHILVERS, 2010 ; MEEM, 2016 ; GUIHÉNEUF, 2017). L'institutionnalisation des garants qui permet d'assurer de bonnes conditions de débats implique d'analyser les conditions d'effectivité et d'efficacité et constitue à ce titre une avancée pour l'évaluation (GUIHÉNEUF, 2017). Mais, celle-ci porte encore sur les processus et non sur les effets.

2.2. De la faisabilité de l'évaluation des effets des dispositifs participatifs

La faiblesse relative de l'évaluation des effets des dispositifs participatifs s'accompagne de débats sur la faisabilité et l'intérêt de ce type d'évaluation. En effet, plusieurs auteurs remettent en cause l'existence d'une relation de cause à effet entre la concertation et les changements au sein des processus de décision publique. La complexité des processus de décision et des systèmes d'acteurs rendent difficile la détermination du rôle joué par le dispositif participatif (BARBIER et LARRUE, 2011 ; MAZEAUD, 2012 ; GOURGES et SAINTY, 2011 ; TALPIN, 2011). Ces critiques mettent l'accent sur les effets du contexte, lié à l'encastrement des dispositifs participatifs dans un système d'action et de décision plus large et multi-niveaux. Ainsi, selon MONNOYER-SMITH (2017) « nous vivons dans l'illusion wébérienne de la décision » et elle rappelle que « tout projet s'inscrit dans un écosystème territorial... et l'explicitation du fonctionnement de cet écosystème est essentielle pour qu'une concertation se déroule de manière sincère et fructueuse ». Plusieurs auteurs évoquent la faiblesse des effets concrets sur la décision et le design des politiques, le désenchantement des personnes face à la faible prise en compte des apports des concertations (BLATRIX 1999 ; BARBIER 2005) voire la faible écoute au sein des dispositifs (MERMET, 2005 ; MERMET et SALLES, 2015). Cette faiblesse des effets contribue alors à rendre leur évaluation plus difficile. Diverses critiques tiennent aussi au fait que les évaluations sont centrées sur la détermination *a priori* des effets socialement souhaitables en omettant les effets pervers ou négatifs et les coûts générés (BARBIER et LARRUE, 2011). Face à ces limites FOURNIAU *et al.* (2012) et CHATEAURAYNAUD (2011) préfèrent la notion plus large de portée de la participation, qui permet selon une logique de balistique sociologique de suivre plutôt les trajectoires des arguments et des controverses et de s'inscrire dans une logique où c'est le changement institutionnel et la structuration des collectifs et des coalitions qui sont au cœur de l'analyse. Ceci implique une approche dans la durée des trajectoires et des jeux d'acteurs (TALPIN, 2011).

2.3. Différentes catégorisations des effets

Au-delà de ces limites on note que les effets des dispositifs participatifs sont en premier lieu fonction des types de bénéficiaires, en distinguant les acteurs publics porteurs de la démarche, les participants et les citoyens concernés. BLONDIAUX et FOURNIAU (2011) proposent une typologie fonction des niveaux de gouvernance qui distingue « les acteurs, les rapports de force entre groupes et la décision en démocratie ». Les effets sont aussi fonction des objectifs. FOURNIAU *et al.* (2012) ainsi que MAZEAUD *et al.* (2012) évoquent trois catégories d'objectifs selon que l'on adopte une approche gestionnaire et managériale (modernisation de l'action publique), émancipatrice ou sociale (transformation des rapports sociaux, notamment par rapport aux conflits et aux inégalités) ou démocratique (légitimation et renouvellement des formes de l'accord par la délibération). Dans leur rapport sur la portée de la participation, FOURNIAU *et al.* (2012) distinguent les effets sur les individus, sur la construction des collectifs, sur la fabrique de l'action publique et sur le système politique en renforçant le rôle de la délibération. BARBIER et LARRUE (2011) à propos des concertations environnementales proposent trois champs pour

en qualifier les effets : une logique instrumentale tournée vers l'acceptabilité et la gestion de conflits, substantielle au sens de l'amélioration de la qualité des décisions par l'apport d'une diversité de savoirs et normative en termes de démocratisation et de citoyenneté. REY-VALETTE et MATHÉ (2012) caractérisent les effets selon trois catégories de surplus : économiques (coûts évités, augmentation de la productivité), sociaux (apprentissage, reconnaissance, cohésion sociale) et institutionnels (capital social, *empowerment* et qualité des dispositifs). De même BEURET et CADORET (2015) identifient différents types d'effets mais insistent sur le fait qu'ils relèvent avant tout d'un capital mobilisable dans le futur : ils distinguent un capital informationnel, un capital organisationnel résultant de l'émergence de nouvelles proximités, un capital pour l'action concertée issue de compétences, légitimités, références collectives nouvelles. Enfin de façon plus opérationnelle, certaines évaluations témoignent d'effets en termes de surcoût et de surcharge de travail pour les porteurs de ces démarches (PLANÈTE PUBLIQUE, 2013).

2.4. Deux grands types d'effets : améliorer la qualité des décisions ou le fonctionnement de la démocratie

In fine deux grands types d'effets peuvent être distingués. Une première catégorie renvoie à une « instrumentalisation » des dispositifs participatifs dans une vision utilitariste de recherche de gains d'efficacité pour améliorer la politique. L'hypothèse centrale est que la participation permet d'avoir une base d'information plus large et de mieux connaître les préférences et, de ce fait, de mieux adapter le contenu des mesures et de renforcer leur « acceptabilité ». Dans cette posture « utilitariste ou managériale », la participation se justifie par les effets concrets qu'elle aura sur les processus décisionnels tant au niveau des mesures prises que des effets organisationnels au sein des instances concernées. La deuxième catégorie concerne la légitimité des politiques et la capacitation des citoyens par rapport à l'action publique. Elle s'inscrit dans une logique de renforcement de la démocratie et de l'apprentissage social. Selon cette seconde posture, plus « politique », la participation vise non seulement à éclairer le décideur mais aussi à faire partager les incertitudes et la complexité des décisions (BRUGIDOU *et al.*, 2007), avec une fonction d'apprentissage social et d'« *empowerment* ». Cette fonction est bien étudiée dans des travaux anglo-saxons (DELLI CARPINI *et al.*, 2014 ; FONT *et al.*, 2016). BEIERLE et CAYFORD (2002) mettent l'accent sur l'éducation du public, le renforcement de la confiance dans les institutions et la réduction des conflits. Ainsi plusieurs travaux portant sur les États-Unis et notamment sur des expériences récentes de « *Town Meeting* » insistent sur l'importance de l'évaluation de l'implication des publics et de la gestion des conflits sociaux (LUKENSMEYER, 2007 ; LEE *et al.*, 2015 ; LEE, 2016 ; COSSART *et al.*, 2016). Par exemple, LEE (2016) rapporte des congrès de quartier à la Nouvelle Orléans après la tempête, que l'objectif était « de remettre sur pied la communauté et ce faisant de redonner de l'espoir ». Dans cette posture, la participation est utile par elle-même, indépendamment des effets sur la décision, du fait de ses effets pédagogiques, de légitimation des choix politiques et de reconfiguration des jeux d'acteurs (BOUNI *et al.* 2014). Les dispositifs participatifs renforcent la transparence des politiques et l'information des citoyens en lien avec le droit d'accès à l'information des citoyens prôné par exemple par la Convention d'Aarhus. Les principaux types d'effets identifiés par BEURET et CADORET (2010)

pour les territoires ruraux et l'environnement concernant la création d'un milieu dialoguant, de proximités et coopérations entre acteurs ainsi que, dans certains cas, l'appropriation d'une posture de citoyenneté active. Ainsi BLONDIAUX (2007) souligne que la concertation s'inscrit dans un courant de la philosophie politique en faveur de la démocratie délibérative qui tend à instituer la participation en soi, l'objectif étant « de débattre de façon à enrichir la vision du monde des uns et des autres ». Pour GOURGUES (2012), la participation tend ainsi à devenir « une action publique autonome distincte des politiques » auxquelles elle se rapporte. Il évoque le fait que « la participation est recherchée en elle-même et pour elle-même » et préconise d'étudier les effets de la participation en soi, et non par rapport à la politique à laquelle elle se réfère.

2.5. Prise en compte des échelles spatiales et temporelles

La littérature invite par ailleurs à évaluer les effets d'un dispositif participatif en considérant le moment où il intervient par rapport aux phases du cycle de la politique à laquelle il se rapporte (TALPIN, 2011). Ce moment va en effet à la fois conditionner les attentes des porteurs et des participants et être déterminant quant à la forme (temps de débat) des processus et quant aux contours de l'espace de mobilisation des participants. BRUGIDOU *et al.* (2007) distinguent les dispositifs qui visent la hiérarchisation des priorités, des mesures ou l'articulation des préférences dans la phase de conception et ceux qui relèvent de la mise en œuvre des politiques. La temporalité intervient aussi par rapport au moment où l'on réalise l'évaluation, du fait du besoin d'analyser les effets dans la durée en étudiant les trajectoires de changement (TALPIN, 2011) mais aussi les effets liés à l'accumulation des expériences (GOURGES et SAINTY, 2011). Cette temporalité est aussi nécessaire pour voir comment dépasser certaines inerties et routines institutionnelles (COMBE, 2011).

Plusieurs facteurs contextuels sont aussi à prendre en compte, tels que l'échelle institutionnelle et le degré de conflictualité. Concernant les porteurs, BEURET et CADORET (2010) montrent une corrélation des effets positifs avec la légitimité des porteurs des dispositifs, ce qui concorde avec l'importance de l'origine institutionnelle et de la posture des décideurs évoquée par GUIDAT *et al.* (2014). Le niveau de conflictualité est aussi déterminant ce qui conduit, notamment pour l'usage d'une ressource ou l'implantation d'infrastructures, à envisager le dispositif participatif comme un outil de « gestion des conflits » (MERMET et SALLES, 2015). En cas de conflit la participation conduit alors souvent à suspendre le cycle de la politique, le temps de la résolution. Ces interruptions, selon BUCLET et SALOMON (2012), peuvent produire des effets positifs tant sur le cadrage du problème, avec une évolution des options techniques, que sur l'échelle du projet qui tend à s'élargir. Enfin, il est aussi possible de caractériser les effets en fonction de l'intentionnalité en distinguant les effets recherchés de ceux imprévus, tels que l'émergence d'actions collectives, la mise à l'agenda de certaines thématiques, dénommés effets rebonds par BEURET et CADORET (2015). L'existence de ces effets différés confirme l'importance de la temporalité (MONNOYER-SMITH *et al.*, 2014) et la nécessité d'avoir des protocoles de suivi avec des pas de temps adaptés, pas toujours compatibles avec la logique de projet souvent adoptée pour la mise en place de ces dispositifs.

Soulignons que peu de travaux cherchent à caractériser les effets en fonction de l'échelle à laquelle la politique intervient. L'hypothèse implicite (CG94 et ADELS, 2006 ; BEURET et CADORET, 2009 ; GOURGUES, 2012) est que, plus cette échelle est large, et plus les effets politiques seront recherchés, notamment les effets d'image et de légitimité. L'accent est mis sur le rapprochement du citoyen par rapport à l'action publique, la transparence, l'enrichissement de la réflexion des élus, l'équilibre territorial (BEURET et CADORET, 2009), le partage et l'appropriation des politiques départementales (CG94 et ADELS, 2006), le renforcement des interactions avec les intercommunalités, les partenariats à l'échelle locale et l'articulation des champs des compétences obligatoires et volontaires. Sans recouvrir des emboîtements de niveaux, les auteurs insistent souvent sur les interactions entre dispositifs qui nécessitent d'étudier les effets des concertations non seulement dans le temps avec des effets cascades mais aussi dans l'espace physique et institutionnel du fait des arbitrages entre dispositifs (MONNOYER-SMITH *et al.*, 2014).

- 3 -

Articuler plusieurs méthodes pour relever le défi de l'évaluation des effets

À l'issue de cet état de l'art, nous nous sommes attachés à approcher les effets des dispositifs participatifs mis en œuvre par le Département du Gard, en croisant et expérimentant plusieurs outils méthodologiques. Il s'agissait notamment de tester une grille d'évaluation multicritère construite à partir des effets observés dans d'autres situations, relevés dans la littérature.

3.1. Le couplage d'enquêtes qualitatives et d'une approche multicritères

Dans le cas des démarches mises en œuvre par le Conseil Général du Gard, nous avons souhaité mobiliser une approche multicritères en complément d'entretiens semi directifs visant à cerner les effets. Notre hypothèse était que le faible nombre d'évaluations des effets des dispositifs participatifs tenait en partie à la difficulté de construire des outils et des métriques adaptées (REY-VALETTE et MATHÉ, 2012). Comme le montre la littérature, il est difficile de hiérarchiser et plus encore de mesurer ces types d'effets. À l'exception de rares travaux basés sur l'analyse de données relatives à plusieurs centaines de cas (BEIERLE et CAYFORD, 2002, BEURET et CADORET, 2010), dans la quasi-totalité des cas, les évaluations concernent un seul dispositif et reposent sur des entretiens qualitatifs auprès d'un nombre restreint de personnes. En effet, hormis lors d'expérimentations avec boîtier électronique dans le cadre de la Commission Nationale du Débat Public ou de consultations Internet telles celles menées pour l'observatoire de la participation de ResPublica, le nombre de personnes mobilisées est souvent trop limité pour une évaluation quantitative. Face à ces limites et si l'on vise une approche synthétique et/ou comparative, le recours à des évaluations multicritères, avec une hiérarchisation de l'importance relative des effets est adapté

pour rendre compte de la diversité et de l'importance des effets. Elles offrent un outil adapté lorsqu'il s'agit de concilier plusieurs objectifs et/ou plusieurs points de vue et peuvent constituer une procédure facilitatrice de la concertation et de la participation dans le cadre d'approches délibératives (NORGAARD, 2007). Elles peuvent ici faciliter l'évaluation participative des effets. Nous avons choisi de mobiliser et tester cette approche qui répond à des besoins propres à l'évaluation de dispositifs participatifs, à savoir de considérer une grande diversité de parties prenantes, de points de vue, de critères de jugement des dispositifs et des effets.

Les approches multicritères reposent sur des échelles de jugement (de 1 à 10 par exemple ou échelle de LIKERT), sur la base desquelles chaque personne interrogée exprime son degré d'accord ou de désaccord vis-à-vis d'une affirmation, cela en vue de construire des indicateurs. La subjectivité interpersonnelle entre répondants peut être réduite par l'information homogène donnée par l'enquêteur sur les items proposés (des types d'effets possibles, dans le cas présent), sachant que certains n'étaient pas forcément envisagés de façon spontanée par les enquêtés. Ce type d'évaluation subjective connaît actuellement un important développement dans le domaine de la qualité de vie ou des approches de type « baromètre de l'opinion » visant à rendre compte de la satisfaction. La prise en compte des perceptions et des ressentis relève d'une logique intégrée où c'est moins les scores des différents effets que les poids relatifs entre les effets qui sont importants. Ce type d'approche globale et relative offre une analyse complémentaire aux entretiens, à la fois car les indicateurs ainsi construits permettent d'objectiver les hiérarchies entre les effets et inversement parce que les entretiens permettent de comprendre les motivations des hiérarchies effectuées. Rappelons en effet que du fait de l'interdépendance des intérêts pour les participants, pour DEWEY (2011) « la capacité de valuation de l'un d'entre eux dépend de l'ensemble auquel il appartient », d'où l'intérêt d'une approche relative au sein d'une check-list la plus exhaustive possible.

3.2. Une démarche d'évaluation en cinq étapes

Dans le cas de l'enquête relative aux dispositifs participatifs du Gard, l'évaluation a été menée en cinq étapes.

- (i) Le choix d'un échantillon de dispositifs participatifs à étudier s'est fait sur la base d'une typologie issue d'une première analyse de tous les dispositifs mis en œuvre, couplant l'étude de l'ensemble de la documentation relative aux vingt-deux démarches du Département et la réalisation d'entretiens exploratoires (huit citoyens ayant participé à l'élaboration de la Charte de la participation, quatre agents du Département, un élu et un prestataire). Les facteurs discriminants retenus pour fonder la typologie des démarches sont les durées, enjeux, effectifs mobilisés, types de pilotage, situations par rapport au cycle de la politique (en distinguant identification des problèmes, diagnostic, conception, mise en œuvre, évaluation et reformulation, conformément à JONES, 1970). Sur cette base, cinq cas d'étude représentatifs de la diversité des démarches ont été sélectionnés (cf. Tableau 1) :
- (ii) Dans un deuxième temps, la revue de bibliographie a été mobilisée pour établir un référentiel des types d'effets possible et établir une grille d'entretien et une fiche d'évaluation multicritères.

Tableau 1 – Présentation des dispositifs participatifs étudiés

<p>Observatoire Citoyen des Transports du Gard (OCTD)</p>	<p>Il s'agissait d'accompagner la restructuration de la politique des transports collectifs du département. L'objectif était de compléter la vision du Département quant aux besoins actuels et de contribuer à améliorer la qualité du service rendu en faisant des propositions. L'observatoire était composé 44 personnes dans trois collèges : quatorze citoyens, quinze représentants d'associations et quinze élus locaux.</p>
<p>Élaboration participative d'un PLU Durable</p>	<p>Il s'agissait de soutenir les communes dans l'élaboration de leurs documents de planification spatiale en proposant de co-construire une charte de réalisation de PLU qui seraient labélisés comme « durables » : la charte est issue d'expérimentations conduites dans plusieurs communes puis d'une co-construction sous la direction d'un élu référent.</p>
<p>Qualité de vie dans le logement social à Vauvert</p>	<p>À partir d'une réflexion collective (bailleurs sociaux, acteurs sociaux, associations, habitants) il s'agissait de définir des priorités d'actions pour améliorer la qualité de vie dans le logement social. La concertation répondait à une demande de médiation des associations vis-à-vis des bailleurs sociaux et d'une volonté de renforcer les associations de locataires.</p>
<p>Collèges Condorcet-Diderot en zone sensible</p>	<p>Les collèges Condorcet et Diderot enregistraient de faibles résultats scolaires et une baisse continue des effectifs. Les rumeurs de fermetures entraînaient de vives inquiétudes et avaient donné lieu à l'expression publique d'oppositions à ce projet. Le Département du Gard, en charge des locaux, a décidé en 2011 de recourir à une démarche de concertation en amont de la programmation de projets pour ces deux collèges.</p>
<p>Assises sur la prévention du risque inondation dans le Gard</p>	<p>Concertation citoyenne visant à préparer les assises de prévention des inondations dans le Gard. Quatre réunions ont été organisées dans quatre villes sujettes aux inondations et situées sur différents cours d'eau. Il s'agissait d'explorer la notion d'acceptabilité du risque, qui était une question centrale des Assises et au cœur de la politique de prévention des inondations portée par le Département du Gard.</p>

– (iii) Des entretiens auprès d'une cinquantaine de parties prenantes des cas d'études ont ensuite été réalisés (cf. Tableau 2). La sélection raisonnée des personnes enquêtées s'est faite de façon à couvrir la diversité des types de participants et à tenir compte de leur importance dans les échanges. Plus que la représentativité statistique, c'est la diversité des points de vue qui était recherchée de façon à élargir le champ des effets identifiés.

– (iv) Une enquête en ligne auprès de citoyens ayant participé à l'un ou à plusieurs de ces dispositifs a ensuite été réalisée : 72 citoyens ont répondu. Par ailleurs les chercheurs ont assisté à plusieurs reprises en tant qu'observateurs à des ateliers des dispositifs participatifs et à des réunions de la communauté de pratique liée aux concertations mises en œuvre par le département.

– (v) Enfin l'ensemble des résultats a été restitué auprès d'une cinquantaine d'agents du Département, puis d'une centaine de citoyens dans le cadre d'ateliers participatifs visant à co-construire des pistes d'amélioration.

Tableau 2 – Profil des personnes interrogées lors des entretiens

	Citoyens et associatifs	Élus départementaux	Élus locaux	Prestataires (animation)	Agents du département et partenaires	Total
Total enquêtés	19	3	3	3	19	47
dont évaluations sur la base de la grille multicritère ^a	15	2	3	3	13	36
Répartition pour l'évaluation qualitative par dispositifs enquêtés						
Logement Vauvert	Assises Inondation	Collèges	Observatoire Transports	Transversaux		
6	5	6	9	2		
	PLU durables					
	8					

a. Il ne s'agissait pas de refus mais du fait que certains entretiens trop courts n'ont pas permis d'aborder cet aspect.

3.3. Focus sur la conception et l'usage d'une grille multicritère

Comme le recommandent GOODIN et DRYZEK (2006), notre approche impliquait d'établir un « catalogue détaillé » des effets des processus participatifs. Ainsi une liste de référence des effets possibles a été construite à partir de notre revue bibliographique et des entretiens exploratoires. Au total, 27 catégories d'effets ont été proposées, en fonction de leur nature et des types de bénéficiaires, que l'on peut regrouper en quatre classes : des effets sur la politique au niveau des mesures, de l'amélioration de la connaissance (effets cognitifs), de l'ouverture à divers points de vue ; des effets politiques au niveau de la collectivité (image et légitimité...) ; des effets organisationnels au sein de l'institution (compétences des agents, dynamisation des équipes, transversalités des services) et entre partenaires (coordination) ; et enfin des effets sur les participants (apprentissage, citoyenneté, compétence politique, renforcement des réseaux et des liens sociaux, confiance en soi et notoriété...). Cette grille d'évaluation multicritères des effets a été renseignée lors des entretiens semi directifs dont la durée a varié de trente minutes à quatre heures. L'exercice d'évaluation multicritère pour les personnes interviewées consistait à rendre compte de l'importance des effets à partir d'une échelle d'évaluation en six niveaux : effet négatif, aucun effet (codé 0), effet faible (codé 1), effet moyen (codé 2), effet important (codé 3) et effet très important (codé 4). Il s'agit d'une approche subjective des effets tels qu'ils sont perçus et ressentis par les personnes interrogées, à partir de la liste de référence des effets potentiels à laquelle les enquêtés étaient invités à rajouter des rubriques si nécessaire. Des scores moyens ont été calculés à l'issue des entretiens. Compte tenu de la faiblesse des effectifs interrogés, nous n'avons pas exploité ici le détail des scores² mais seulement la hiérarchisation à travers les rangs de priorité en fonction des types d'acteurs que nous présenterons par catégorie d'effets. Soulignons que notre objectif étant ici de tester l'intérêt et l'opérationnalité de notre approche, nous ne détaillerons pas l'analyse des dispositifs étudiés.

3.4. Focus sur l'enquête en ligne réalisée auprès des citoyens

Un questionnaire en ligne, a été diffusé auprès des citoyens recensés par le département comme ayant participé à l'un ou à plusieurs de ces dispositifs. Il était majoritairement composé de questions fermées. Il concernait les effets des dispositifs participatifs mais aussi l'évaluation de leur intérêt et de leur qualité. Le taux de répondants est de 17 %. Il était accompagné d'une invitation du Département à participer aux ateliers participatifs pour partager les résultats et co-construire des pistes d'amélioration. L'analyse des profils des répondants témoigne de certaines particularités par rapport à la population gardoise : on note la place importante des hommes (65 %), des personnes âgées de 46 à 65 ans (54 % ; contre 6 % de jeunes de 18 à 30 ans) et des personnes ayant déjà une sensibilité à l'action publique avec 10 % des enquêtés qui ont eu une expérience électorale³ et 70 % des fonctions associatives⁴. Si les cadres et professions supérieures (21 %) sont surreprésentés, la représentativité spatiale des répondants est équilibrée (32 communes et seulement un tiers d'habitants de Nîmes) et leur niveau d'implication important (trois quart des répondants ont participé à plusieurs réunions).

- 4 -

Résultats en fonction des catégories d'effets

Pour chacune des catégories d'effets nous présenterons seulement les rangs de hiérarchisation (ordre de classement en fonction des scores moyens) pour les citoyens et les agents du Conseil Général (cf. Tableaux 3, 6, 8 et 10). Du fait du faible nombre d'élus interrogés, leur point de vue n'a pas été distingué. Rappelons qu'il ne s'agit pas ici en effet d'analyser le détail des résultats par cas d'étude mais plutôt à l'occasion de cette évaluation de s'interroger plus généralement sur la hiérarchie des effets et l'opérationnalité de notre approche couplant entretien qualitatif et évaluation multicritères.

4.1. Une diversité d'effets sur les politiques publiques

Les résultats de la hiérarchisation qualitative des effets sur les politiques montrent que c'est essentiellement un effet cognitif d'amélioration de la connaissance des besoins qui est jugé important, tandis qu'en négatif est évoqué le caractère mineur des modifications engendrées pour les politiques concernées. Ce résultat rejoint des éléments mentionnés dans la revue de la littérature, mais il convient de noter que cette appréciation est surtout celle de citoyens qui, par ailleurs, accordent moins d'importance que les agents du Conseil Général à la création d'occasions de débats. On retrouve ce constat dans notre enquête en ligne et dans les enquêtes nationales du baromètre de la concertation (HARRIS INTERACTIVE et RESPUBLICA, 2014). Les travaux menés sur la qualité des concertations dans le cadre de la définition du rôle des garants (GUIHÉNEUF, 2017) témoignent de la nécessité d'explicitier les « règles du jeu », d'argumenter les choix, notamment par rapport aux propositions non retenues et de ne pas rejeter systématiquement les propositions.

Les résultats des entretiens concordent avec ceux de l'enquête en ligne qui confirme l'importance de la meilleure connaissance des attentes et d'une meilleure coordination des actions (cf. Tableau 4). En négatif, outre le faible nombre de participants, c'est la faiblesse de l'impact sur la politique qui est le plus souvent citée (cf. Tableau 5). Les entretiens ont cependant permis d'identifier des effets opérationnels concrets dans le domaine des transports (nouvelle ligne de bus, aménagements d'horaires, localisation et de signalisation des arrêts, transport à la demande), ou encore la création d'une aide aux personnes âgées handicapées, l'ouverture d'une Voie Verte, l'amélioration du suivi des bénéficiaires du RSA (Revenu de Solidarité Active), la réalisation d'une étude sur la mémoire du climat, la sensibilisation des acteurs du tourisme aux économies d'eau. Des actions menées par certaines collectivités sont aussi le fruit des dispositifs participatifs mis en œuvre avec la construction de jeux pour enfants ou la programmation et suivi des travaux des logements sociaux. Si certaines personnes interrogées soulignent l'importance des effets sur les politiques publiques, il convient également de noter que d'autres ne les perçoivent pas ou les jugent minimales.

Les surcoûts parfois évoqués dans la littérature sont jugés faibles, ce qui est confirmé par notre estimation des dépenses avec moins de 1 000 euros/an/dispositif

Tableau 3 – Hiérarchisation des effets concrets selon les types de participants

	Agents du Conseil Général	Citoyens et associatifs
Meilleure connaissance des besoins et des attentes	1	1
Création d'occasions de débats	2	4
Modification de modalités ou du contenu politique	4	5
Nouvelles idées ou élargissement de l'échelle	3	4
Retarde la décision	5	6
N'apporte que des modifications mineures	6	2
Créé une surcharge de travail	2	3

Source : Entretiens auprès des parties prenantes de cinq dispositifs participatifs gardois – avril-juin 2013.

pour les cinq cas étudiés⁵. L'essentiel des coûts relève du temps de travail des animateurs.

Tableau 4 – Opinion des citoyens sur les effets positifs générés pour le Département du Gard (nombre de réponses, plusieurs réponses possibles)

Meilleure connaissance des attentes pour les agents du Département	35
Meilleure articulation avec les actions existantes et les partenaires locaux	31
Définition plus large de l'intérêt général	23
Amélioration de l'image du Département	16
Réduction des tensions ou oppositions aux mesures qui étaient prévues	11
Interactions plus importantes entre les équipes au sein du Département	8

Source : Enquête en ligne auprès de citoyens du Gard - juin-juillet 2013.

Notons enfin que les répondants à l'enquête en ligne se sont déclarés soit parfaitement (42 %) soit partiellement (32 %) informés des suites données à leurs propositions et que seulement 20 % des personnes interviewées pensent que le dispositif participatif n'a pas eu d'effet sur la réflexion ou la décision finale. Cette proportion est largement plus faible que les taux observés à l'échelle nationale (HARRIS et REPUBBLICA, 2013).

**Tableau 5 – Opinion des citoyens sur les points négatifs des dispositifs participatifs
(nombre de réponses, plusieurs réponses possibles)**

Faible impact sur la politique	35
Faible nombre de participants	34
Les éléments paraissant essentiels ont été insuffisamment abordés	24
Tout le monde ou tous les points de vue n'ont pas pu s'exprimer	15
Création de surcoûts	6
Le dispositif n'a pas été suffisamment structuré	5
Création de tensions au sein du groupe	4
Retard dans la mise en place de la politique	3
Autre : durée de la concertation trop courte	1

Source : Enquête en ligne auprès de citoyens du Gard - juin-juillet 2013.

4.2. Des effets politiques sur l'image et la proximité pour le Département et les élus

Les dispositifs participatifs créent des espaces de dialogue qui ont un impact politique au sens où ils renforcent la légitimité des politiques publiques, voire leur acceptabilité. Ces effets d'image et de légitimité profitent à l'institution mais aussi à chaque élu à l'échelle de son canton. Ils ont été évalués comme moyens à importants quelles que soient les catégories d'acteurs et ont été très largement évoqués lors des entretiens. Certaines décisions ont été mieux comprises et ont gagné en légitimité, par exemple les règles d'urbanisme qui se rapportent aux risques évoqués lors des assises gardoises sur les inondations ou celles liées à la protection de l'environnement discutées dans le cadre de l'élaboration participative de Plans Locaux d'Urbanisme durable. L'enquête en ligne montre que ce type d'effet concerne les citoyens mobilisés mais aussi leur entourage car la quasi-totalité des participants interrogés (94 %) ont déclaré parler des dispositifs participatifs avec des membres de leur famille, des amis ou des collègues. De même les partenariats, la diffusion d'exemples, d'outils et l'existence d'une communauté de pratiques génèrent des effets d'entraînement qui confèrent au Département du Gard un rôle d'exemplarité pour les autres collectivités. Cette exemplarité est le premier effet identifié par l'enquête en ligne (cf. Tableau 7).

4.3. Des effets organisationnels et cognitifs pour les services du département

La hiérarchisation des effets potentiels fait assez peu ressortir d'effets organisationnels importants pour les acteurs interrogés. C'est l'impact sur la collaboration entre services qui ressort le plus fortement, ce que les entretiens confirment. C'est au sujet de ces effets organisationnels que l'hétérogénéité des rangs selon les types de participants est la plus forte : les agents du Département accordent plus d'importance aux nouveaux partenariats et à l'amélioration de leur relation avec les usagers, tandis que les citoyens paradoxalement semblent surévaluer le rôle des concertations sur la dynamique des équipes, à moins qu'il ne s'agisse pour les citoyens membres d'associations des dynamiques au sein de leur structure.

Tableau 6 – Hiérarchisation des effets politiques selon les types de participants

	Agents du Conseil Général	Citoyens et associatifs
Améliore l'image du Conseil Départemental	1	1
Améliore la confiance des citoyens	2	4
Légitime les actions dans ses domaines de compétence	3	2
Communication mieux adaptée	4	3
Créé des tensions avec les autres collectivités	5	6
Légitime les actions dans d'autres domaines	6	2
Favorise les critiques	7	5

Source : Entretiens auprès des parties prenantes de cinq dispositifs participatifs gardois – avril-juin 2013.

Tableau 7 – Évolution de l'image du Département du Gard (nombre de réponses, plusieurs réponses possibles)

Exemplarité du Département en matière de démocratie	40
Meilleure connaissance des contraintes rencontrées	25
Meilleure connaissance des actions du Département	18
Aucun changement	7
Plus grande confiance	6
Autres (méfiance, peur de surcoût ou de manipulation)	3

Source : Enquête en ligne auprès de citoyens du Gard - juin-juillet 2013.

Une surcharge de travail est assez unanimement constatée : on retrouve ceci dans l'enquête réalisée auprès de 63 fonctionnaires territoriaux du Grand Lyon (PLANÈTE PUBLIQUE, 2013) qui montre que les pratiques participatives sont source de développement personnel (84 %) mais aussi d'une surcharge de travail avec un impact sur les horaires de travail (50 %). Dans le cas de l'Observatoire Citoyen des Transports du Gard et des Plan Locaux d'Urbanisme durables on note aussi une amélioration de l'évaluation des politiques du fait de la co-construction d'indicateurs avec les citoyens. Les jugements sont variés concernant l'atténuation des conflits ou l'amélioration des relations avec les usagers. Cependant, lors des entretiens relatifs aux Plans Locaux d'Urbanisme durable et aux assises des inondations, l'intérêt d'avoir des relations sur un registre différent de la revendication a été plusieurs fois évoqué.

4.4. Des apprentissages pour les citoyens participants

L'enquête en ligne souligne l'importance des apprentissages : la quasi-totalité des répondants (88 %) évoque une amélioration de leur connaissance du rôle et des actions du Département du Gard, avec des apprentissages divers (*cf.* Tableau 9). C'est

Tableau 8 – Hiérarchisation des effets organisationnels selon les types de participants

	Agents du Conseil Général	Citoyens et associatifs
Améliore les relations entre usagers et techniciens	1	5
Nouveaux partenariats	1	4
Favorise la collaboration entre services	2	2
Atténue les situations conflictuelles	3	3
Redynamisation des équipes	4	1
Créé des surcoûts (surcharge de travail pour les services du Conseil Général)	5	5

Source : Entretiens auprès des parties prenantes de cinq dispositifs participatifs gardois – avril-juin 2013.

aussi le principal effet qui ressort lors des entretiens. On note par ailleurs une très grande homogénéité des rangs selon les types de participants pour ce type d'effets (cf. Tableau 10).

Tableau 9 – Effets générés sur les citoyens (nombre de réponses, plusieurs réponses possibles)

Connaissance de la thématique abordée	36
Compréhension des contraintes des gestionnaires publics	31
Connaissance du Conseil Général, son rôle, ses domaines d'intervention	29
Création de liens sociaux	23
Valorisation de l'image des participants dans leurs réseaux	3
Sentiment d'utilité	1

Source : Enquête en ligne auprès de citoyens du Gard, juin-juillet 2013.

On observe des effets de citoyenneté au sens d'une envie :

- (i) de participer à d'autres dispositifs participatifs (47 % des répondants, conditionné pour 63 % à l'intérêt de la thématique),
- (ii) de s'informer sur l'actualité des politiques (28 %) et
- (iii) d'adhérer à des collectifs (16 %).

Dans ce registre d'effets, notons que l'un des effets de la concertation sur les PLU durables a été de rééquilibrer les relations entre les habitants de souche et les néo-arrivants. Dans d'autres cas, le dispositif a renforcé la notoriété de certaines associations. Moins souvent évoquée, on note la création de liens sociaux qui peuvent renforcer l'estime de soi et l'autonomie de certains participants.

Tableau 10 – Hiérarchisation des effets sur les citoyens selon les types de participants

	Agents du Conseil Général	Citoyens et associatifs
Améliore la connaissance des participants sur la politique	1	3
Créé du lien social entre participants	2	1
Créé de la solidarité entre participants	3	2
Favorise les initiatives et compétences citoyennes	4	3
Légitime les associations ou les collectifs de citoyens	5	4
Renforce la reconnaissance et la notoriété de participants	6	5
Créé des réseaux d'initiés chez les participants	6	5

Source : Entretiens auprès des parties prenantes de cinq dispositifs participatifs gardois, avril-juin 2013.

En synthèse de cette présentation des résultats par types d'effets, l'enquête en ligne auprès des citoyens permet d'identifier deux effets positifs faisant l'objet d'un large consensus, à savoir une meilleure connaissance des attentes pour les agents du Département (35 réponses) et une meilleure articulation avec les actions existantes et entre partenaires locaux (31 réponses) suivis d'une définition plus large de l'intérêt général (23 réponses). Au niveau des effets négatifs on note aussi deux effets principaux à savoir le faible impact sur la politique (35 réponses) et le faible nombre de participants (34 réponses) ainsi que moins cité le fait que les éléments paraissant essentiels ont été insuffisamment abordés (24 réponses).

- 5 -

Discussion : mise en visibilité de la multiplicité des effets

Les résultats montrent l'intérêt d'une approche multicritères qui, face à la diversité et à la complexité des processus, apporte un éclairage facilitant une analyse globale et potentiellement comparative des dispositifs. Elle permet d'identifier le champ des effets le plus exhaustivement possible et de les hiérarchiser. En effet à la fois aucun des enquêtés n'a proposé d'ajouter un effet qui aurait été omis et les résultats des entretiens qualitatifs menés conjointement pour chaque dispositif confirment la hiérarchie des types d'effets issus de l'approche multicritère. L'évaluation multicritère a offert la

possibilité de caractériser les profils des dispositifs en fonction de l'amplitude de leurs effets.

Dans les cas étudiés, on note d'une part qu'aucun des enquêtés n'a sélectionné la rubrique absence d'effet et d'autre part que peu d'effets ont été évalués comme très importants. Par contre, l'analyse confirme le caractère multidimensionnel des effets des dispositifs participatifs, avec un éventail large des catégories d'effets évoqués. Ce résultat tend à plaider pour la prise en compte d'un assortiment d'effets dans une logique d'impact multidimensionnel des dispositifs participatifs. Cette large pluralité d'effets est un résultat important. Et même si les modifications apportées aux politiques sont souvent jugées mineures par les enquêtés, elles apportent, aux yeux de ceux-ci, un gage de confiance vis-à-vis des dispositifs participatifs, face aux critiques de démagogie ou de « manipulation » dont ces dispositifs peuvent faire l'objet.

Les convergences observées entre les éléments apportés par les entretiens qualitatifs et la hiérarchisation des effets par notre grille d'évaluation confirment son intérêt pour objectiver les effets et agréger les jugements des personnes interrogées. Cette utilisation couplée des approches qualitative et quantitative a montré sa pertinence et invite à exploiter leur complémentarité. La passation de la grille en fin d'entretien, constitue une opportunité de synthèse des jugements exprimés et ouvre la possibilité d'un discours de l'interviewé sur des effets non abordés de façon spontanée. Cela a par ailleurs permis de produire des représentations graphiques des effets, discutées lors de la restitution des résultats, au profit d'un affinement de l'analyse. Cette production est intéressante dans une perspective itérative. D'un point de vue didactique, les présentations graphiques facilitent l'identification des points forts et des points critiques, et constituent un outil intéressant pour l'animation de groupes collaboratifs (NORGAARD, 2007).

Il convient bien sûr ici de ne pas oublier les limites de l'approche multicritère qui tiennent au fait que la formulation générale des critères ne permet pas de détailler certains aspects, évoqués lors des entretiens tels que la difficulté à mobiliser certaines catégories de publics (jeunes, groupes sociaux particuliers, populations en difficulté...) ou à maintenir l'engagement des participants dans la durée. La grille d'évaluation multicritère ne saurait remplacer une analyse qualitative des effets et de leurs déterminants, conduite *via* des entretiens, les deux approches étant complémentaires. Notre démarche invite à un couplage des deux types de méthode.

Compte tenu de l'échelle départementale des dispositifs participatifs étudiés, il est important de noter que certains des effets générés pallient les contraintes spécifiques des politiques départementales (CG94 et ADELS, 2006) : ce sont notamment des besoins plus importants qu'à d'autres échelles de lisibilité vis-à-vis des citoyens et d'identification de la diversité des attentes et des points de vue en fonction de l'hétérogénéité des contextes infra-départementaux, notamment urbain et rural. À cette échelle et au vu des effets identifiés, notons que les dispositifs participatifs constituent des leviers pour renforcer les proximités et les partenariats, pour améliorer la connaissance des politiques, renouveler les relations entre les techniciens du

Département et les usagers et citoyens, et pour renforcer les compétences des agents du Département.

Plus d'une centaine de citoyens ayant participé à des concertations ont participé à une des réunions de restitution et de discussion des résultats. À l'issue de l'exposé des résultats et d'un premier débat, les discussions ont été organisées lors d'ateliers visant à identifier des pistes d'amélioration des dispositifs.

- 6 -

Conclusion : vers l'institutionnalisation de l'évaluation des démarches participatives ?

L'évaluation de plusieurs démarches de concertation portant sur des objets très différents nous a permis de tester l'utilisation d'une grille d'indicateurs. Néanmoins, ce travail reste limité par le nombre de points de vue d'acteurs exprimés sur chaque démarche et ses apports sont essentiellement méthodologiques. Il en ressort que le recours à un système d'indicateurs multicritères permet de proposer un diagnostic multidimensionnel des dispositifs participatifs pour identifier leurs atouts et faiblesses. À partir du cas des concertations mises en œuvre par le Département du Gard, nous avons montré l'intérêt de ce type d'approche en complément des entretiens et des observations, notamment pour mettre en relief la diversité des effets et faciliter la hiérarchisation de ceux jugés les plus importants qu'ils soient positifs ou négatifs. Cet exercice de hiérarchisation et d'évaluation quantitative est un complément aux entretiens visant à préciser les effets et leurs déterminants. Proposé en fin d'entretien, il apporte un temps de mise en discussion des résultats pour éclaircir les différences d'appréciations et co-construire une analyse plus fine des effets. Cette démarche d'exploration des types d'effets relevant de plusieurs dimensions offre une base de réflexion méthodologique pour compléter les évaluations, encore peu fréquentes et plutôt axées sur la qualité des dispositifs, par la prise en compte des effets de la participation. Ainsi à l'heure où l'efficacité des dispositifs participatifs est de plus en plus interrogée, tant par les citoyens que par les élus, il semble important de se doter d'outils offrant des perspectives comparatives entre démarches et dans le temps.

Au-delà du diagnostic des effets, cette démarche d'évaluation donne aussi par extension la possibilité d'explorer les facteurs et leviers permettant d'amplifier l'impact des dispositifs, la portée des effets en fonction des contextes et le caractère plus ou moins performatif des outils d'animation et des formes de dispositifs. Cependant, soulignons que les exercices d'évaluation portent avant tout sur une offre de participation faite aux citoyens par un acteur public. Or, au-delà de l'analyse de l'efficacité de l'ingénierie de la concertation qui est mobilisée, il est aussi nécessaire d'interroger les dispositifs participatifs du point de vue de la demande de participation (GOURGES et SAINTY, 2011 ; MAZEAUD, 2012). L'approche devra alors être élargie à l'analyse des mobilisations citoyennes, des formes d'engagement et d'apprentissage social. L'évaluation devra alors non seulement porter sur l'aptitude des dispositifs

participatifs à intégrer des citoyens et à les intéresser aux politiques publiques concernées, mais aussi comme au Québec (KLEIN *et al.*, 2014), à considérer voire institutionnaliser des innovations sociales issues d'expérimentations portées par la société civile.

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Mission Évaluation, Organisation et Pilotage du Conseil Départemental du Gard qui ont contribué par lors des discussions méthodologiques à établir le cadre d'évaluation et qui se sont prêtés à l'évaluation de leurs pratiques.

Annexe

Tableau 11 – Inventaire des démarches de concertation mises en œuvre par le département du Gard entre 2010 et 2013.

Domaine	Titres des démarches	Phase de la politique	Modalité	Effectif participants
Actions transversales	Charte de la concertation citoyenne	Élaboration	Plusieurs réunions	19
	Charte des droits et libertés de l'utilisateur		Plusieurs réunions	16
	Plaquette sur les équipes pluridisciplinaires		Plusieurs réunions	10
Environnement	Plan Climat	Préparation, problématisation	Ponctuel	40
	Concertation préalable aux assises inondations		Ponctuel	70
	Gard Durable		Plusieurs réunions	650
	Label PLU Gard Durable	Élaboration	Plusieurs réunions	20 à 80
	Charte eau et tourisme		Plusieurs réunions	25

Tableau 11 – (suite)

Logement	Qualité de vie dans le logement social à Vauvert	Préparation, problématisation	Plusieurs réunions	30
	Évaluation participative Plan Départemental d'Action pour le logement des personnes défavorisées	Évaluation	Plusieurs réunions	12
Solidarité santé autonomie	Programme Départemental d'Insertion et de Lutte contre les Exclusions	Élaboration	Plusieurs réunions	36
	Schéma en faveur de l'autonomie des personnes		Plusieurs réunions	50
	Groupe d'expression des usagers d'un Centre Médico-Social		Plusieurs réunions	80
	Diagnostic partagé citoyenneté et solidarités	Préparation, problématisation	Plusieurs réunions	50
	Schéma petite enfance famille	Élaboration	Plusieurs réunions	12
	Mise en place d'une instance de décision sur le RSA	Pilotage et révision	Permanent	20
	Groupe miroir handicap	Évaluation	Plusieurs réunions	15
	Évaluation des plans de développement de la lecture publique		Ponctuel	15
Jeunesse éducation	La réussite éducative dans les collèges de Pissevinet Valdegour	Préparation, problématisation	Plusieurs réunions	>100
	Évaluation participative des politiques de protection de l'enfance	Évaluation	Plusieurs réunions	12
Transport	Mise en place de l'observatoire citoyen des transports	Pilotage et révision	Permanent	45
	Ports de plaisance exemplaires en réseau	Évaluation	Plusieurs réunions	30

En gras, les dispositifs enquêtés.

Bibliographie

- ABELSON J, FOREST P-G, EYLES J, SMITH P, MARTIN E, GAUVIN F-P (2003) Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Sciences & Medicine* 57: 239-251.
- BAGNATI M-C, BLATRIX C, MERMET L (2012) *Renforcer la dimension internationale de la recherche sur la concertation dans le domaine de l'environnement*. Commissariat Général au Développement Durable, Références Juillet 2021, 41 p.
- BALLAN E (2011) Démocratie et environnement, un mariage arrangé. *Revue Territoires* 516 : 28-29.
- BARBIER R (2005) Quand le public prend ses distances avec la participation. *Natures Sciences Sociétés* 13 : 258-265.
- BARBIER R, LARRUE C (2011) Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape. *Participations* 1 (1) : 67-104.
- BEIERLE T-C, CAYFORD J (2002) *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*. Resources for the Future Press, Washington DC.
- BEURET J-E, CADORET A (2015) La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? *Canadian Journal of Regional Science / Revue Canadienne des Sciences Régionales* 38 (1/3) : 21-28.
- BEURET J-E, CADORET A (2010) *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative*. Charles-Léopold Mayer Éditions, Paris.
- BEURET J-E, CADORET A (2009) *Autour de l'école, des crèches et de l'eau, évaluation de processus participatifs accompagnés par la mission démocratie participative du Conseil Général du Val-de-Marne*, CG94, Créteil, 102 p.
- BEURET J-E, DUFOURMANTELLE N, BELTRANDO V (2006) *L'évaluation des processus de concertation. RELIEF, Une démarche, des outils*. La Documentation française, Paris.
- BLATRIX C (1999) Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique. In : BLONDIAUX L, MARCOU G, RANGEON F *La démocratie locale Représentation, participation et espace public*. PUF, Paris : 161-176.
- BLONDIAUX L (2007) Quelles finalités pour la démocratie participative à l'échelon départemental ? *Journées d'Étude La démocratie participative dans les départements*. Rapport final CG94 & ADELS : 26-28.
- BLONDIAUX L, FOURNIAU J-M (2011) Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations* 1 (1) : 10-35.
- BLONDIAUX L, SINTOMER Y (2002) L'impératif délibératif. *Politix* 15 (57) : 17-35.
- BOUNI C, DUFOUR A, MICHEL C (2014) Stratégies et concertation : quels modèles décisionnels ? Réflexions autour de cas de gestion d'espaces naturels protégés. *Programme Concertation, Décision, Environnement, RéférenceS*, Commissariat Général au Développement Durable, Apport de 20 projets de recherche : 30-31.
- BRUGIDOU M, JOBERT A, DUBIENI (2007) Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions. In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris : 305-317.
- BUCKET N, SALOMON D (2012) Les processus participatifs transforment-ils les représentations des élus ruraux sur leur rôle et leur territoire ? *Espaces et Sociétés* 151 : 123-138.
- CG94, ADELS (2006) Quelles finalités pour la démocratie participative à l'échelon départemental ? *Journées d'Étude La démocratie participative dans les départements*. Rapport final, 115 p.
- CHATEAURAYNAUD F (2011) *Argumenter dans un champ de forces. Essais de Balistique sociologique*. Petra, Paris.
- CHILVERS J (2010) *Sustainable participation? Mapping out and reflecting on the field of public dialogue on science and technology*. Sciencewise Expert Resource Centre, Harwell, 49 p.
- CHILVERS J (2008) Environmental risk, uncertainty and participation: mapping an emergent epistemic community. *Environment and Planning* 40: 2990-3008.

- COMBE L (2011) Processus participatifs et construction d'effets : le cas des concertations et consultation autour de la planification du développement sur le Mont-Royal. Communication à la *Journée du GIS Participation d'étude sur les effets de la participation*, 21 octobre 2011, École de Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 20 p.
- COSSART P, FELICETTI A, KLOPPENBERG J, (2016) *Introduction*. Les Town Meetings, mythe fondateur de la démocratie américaine. *Participations* 15 (2): 5-47.
- DAIGNEAULT P-M (2014) Taking stock of four decades of quantitative research on stakeholder participation and evaluation use: a systematic map. *Evaluation and Program Planning* 45: 171-181.
- DELLI CARPINI M-X, COOK F-L, JACOBS L-R (2004) Public participation, discursive participation and citizen engagement: a review of the empirical literature. *Annual Review of Political Science* 7(1): 315-344.
- DEWEY J (2011) *La formation des valeurs* (traduction et présentation par BIDEAUX A, QUÉRÉ L, TRUC G). La Découverte, Paris.
- DRYZEK J-S, TUCKER A (2008) Deliberative innovation to different effect: consensus conferences in Denmark, France and the United States. *Public Administration Review* 68(5): 864-876.
- FAEHNLE M, TYRVÄINEN L (2013) A framework for evaluating and designing collaborative planning. *Land Use Policy* 34: 332-341.
- FONT J, PASADAS DEL AMO S, SMITH G (2016) Tracing the impact of proposals from participatory process: methodological challenges and substantive lessons. *Journal of Public Deliberation* 12(1) [en ligne] <http://www.pubicdeliberation.net/jpd>
- FOURNIAU J-M, VAN COUYGHEM J-M, BORJA J-S, CASTEL S, CÉZANNE-BERT P, CHATEAURAYNAUD F, TAFERE I, BORDREUIL S, LEBORGNE M (2012) Introduction. La portée de la concertation, modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels. *Programme de recherche Concertation, Décision et Environnement*. Rapport final, 176 p.
- GASTIL J, RICHARDS R, SMITH G (2014) The potential of Participedia as a crowdsourcing tool for comparative analysis of democratic innovations. *Internet Institute Conference Crowdsourcing for Politics and Policy*, University of Oxford, October 2014, 31 p.
- GOODIN R-E, DRYZEK J-S (2006) Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics and Society* 34(2): 219-244.
- GOURGUES G (2012) Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s). *Socio-Logos, Revue de l'association française de sociologie*. [en ligne] <http://socio-logos.revues.org/2654>
- GOURGUES G, SAINTY J (2011) La démocratie participative peut-elle convaincre la population de participer ? Analyse d'une enquête par sondage. Communication à la *Journée du GIS Participation d'étude sur les effets de la participation*, 21 octobre 2011, École de Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 24 p.
- GUIDAT C, DUPOND L, MOREL L, HUBERT J, REVEL M (2014) Concevoir des projets urbains intégrant l'expertise d'usage. Observation et évaluation des apports d'un espace de travail collaboratif pour améliorer la concertation publique. *Programme Concertation, Décision, Environnement, Références*, Commissariat Général au Développement Durable, Apport de 20 projets de recherche : 9-10.
- GUIHÉNEUF P-Y (2017) *Garantir la concertation*. Charles-Léopold Mayer Éditions, Paris.
- HARRIS INTERACTIVE, RESPUBLICA (2014) *Baromètre de la Concertation et de la décision publique*. 3^e édition, 34 p.
- HALVORSEN K-E (2003) Assessing the effects of public participation. *Public Administration Review* 63(5): 535-543.
- JONES C-O (1970) *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Duxbury Press.
- KLEIN J-L, FONTAN J-M, HARRISON D, LÉVESQUE B (2014) L'innovation sociale au Québec : un système d'innovation fondé sur la concertation. In : LAVILLE JL, MOUALERT F *L'Innovation Sociale*. Klein Erès, Toulouse : 193-246.
- LA BRANCHE S (2009) L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation. *Vertigo*, Revue en ligne en science de l'environnement 9 (1) [en ligne] <http://vertigo.revues.org/8346>

Des indicateurs pour identifier les effets des démarches participatives

- LEE C-W (2016) Les 21st Century Town Meetings dans les années 1990 et 2000 : assemblées délibérantes et marchandisation de l'authenticité politique dans une époque d'austérité ? *Participations* 15 (2) : 51-82.
- LEE C-W, MCQUARRIE M, WALKER E-T (2015) *Democratizing inequalities : Dilemmas of the new Public Participation*. New York University Press.
- LUKENSMEYER C (2007) Large-Scale citizen engagement and the rebuilding of New Orleans: a case study. *National Civic Review* 96(3): 3-15.
- MAZEAUD A, SA VILA BOAS M-H, BERTHOMÉ K (2012) Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations* 2 (1) : 5-29.
- MAZEAUD A (2012) L'instrumentalisation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations* 2 (1) : 53-77.
- MERMET L, SALLES D (2015) *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?* De Boeck, Louvain La Neuve.
- MERMET L (2005) Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation. In : BILLÉ R, MERMET L, BERLAN-DARQUÉ M, BERNY N, EMERIT A *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Vol. 3. La Documentation française, Paris.
- MEEM (MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER) (2016) *La charte de la participation du public*. 14 avril 2016. [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-charte-de-la-participation-du.html>
- MONNOYER-SMITH L (2017) Préface « Garantir la concertation » par GUIHÉNEUF P-Y. Charles-Léopold Mayer Éditions, Paris.
- MONNOYER-SMITH L, BANACORSI J, WOJCIK S, HEPBURN P, MABI C, TALPIN J, PRATCHETT L (2014) Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation : une comparaison européenne. *Programme Concertation, Décision, Environnement, RéférenceS*, Commissariat Général au Développement Durable, Apport de 20 projets de recherche : 11-13.
- NONJON M (2006) *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*. Thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 438 p.
- NORGAARD R-B (2007) Deliberative economics. *Ecological Economics* 63(2-3): 375-382.
- PLANÈTE PUBLIQUE (2013) *Grand Lyon Tous les résultats de l'enquête Comment vivez-vous votre activité de concertation ?* Rapport Direction de la Prospective et du Dialogue Public Mission Participation citoyenne Communauté Urbaine Grand Lyon, 9 p.
- REED M (2008) Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation* 141: 2417-2431.
- REY-VALETTE H, MATHÉ S (2012) L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 2012-5 : 783-804.
- RICHARD-FERROUJJI A (2011) Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation. *Politix* 24 (96) : 161-181.
- ROWE G, FREWER L-J (2000) Participation methods: a framework for evaluation. *Science Technology Human Value* 25(3): 3-29.
- TALPIN J (2011) Retour sur la politisation des individus par la participation. Pour une approche pragmatique des effets de l'engagement participatif sur les acteurs. Communication à la *Journée du GIS Participation d'étude sur les effets de la participation*, 21 octobre 2011, École de Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 23 p.
- TOUCHTON M, WAMPLER B (2013) Improving social well-being through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies* 47(10): 1442-1469.
- VAN TATENHOVE J-P-M, LEROY P (2003) Environment and participation in a context of political modernization. *Environmental Values* 12: 155-174.
- WEBLER T, TULER S, KRUEGER R (2001) What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental Management* 27(3): 435-450.

Notes

- 1 - Conseil Général, aujourd'hui nommé Conseil Départemental
- 2 - Celui-ci est disponible auprès des auteurs à partir de la note de synthèse de la recherche qui a été produite.
- 3 - Il y a en France un mandat électoral pour 108 habitants.
- 4 - 45 % des Français adhèrent à une association (Recherches & Solidarités, 2012)
- 5 - En considérant les coûts matériels d'organisation des réunions et les remboursements des frais de déplacement) mais sans intégrer le temps de travail des animateurs (préparation, mise en œuvre et synthèse).