

COMPTE RENDU DU SEMINAIRE PRATICIENS-CHERCHEURS

AUTOUR DE LA PARTICIPATION

(INSTITUT DE LA CONCERTATION, MSH MONTPELLIER

ET GROUPE MONTPELLIERAIN LES QUESTIONS DE LA PARTICIPATION)

L'ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION

19 avril 2010 (Faculté d'Économie Montpellier)

1. Rappel de la problématique du séminaire

Malgré l'engouement observé pour la participation et la concertation, assez peu de travaux se sont intéressés à l'évaluation de ces processus. Celle-ci interroge tout à la fois les méthodes et les pratiques et pose de multiples questions quant aux objectifs, aux postures et aux outils, comme en témoigne les quelques repères suivants :

- « **Évaluer quoi ?** » : Quels enjeux de participation peuvent être soumis à évaluation ? Quelles perceptions de la « participation » peuvent ainsi se distinguer ? Comment les « classer » (y a-t-il une échelle de la participation ?) ?
- « **Évaluer par qui ?** » : Qui a besoin d'évaluer la « participation » ? En quoi le profil de l'évaluateur entraîne-t-il/justifie-t-il ou pas des objectifs ou des méthodologies différents... ou pas ?
- « **Évaluer comment ?** » : Parmi toutes les différentes approches méthodologiques de l'évaluation de la participation, peut-on construire un cadre typologique permettant de visualiser les différences entre approches ?

En réponse à ces questions, le séminaire a été organisé autour de trois interventions, suivies d'un débat :

- Une conférence introductive « Évaluation de la participation : une synthèse de la littérature éclairée par des interrogations de terrain » par Béatrice Blatrix, Chercheur.
- Une présentation Yorck von Korff de la société Lisode sur « l'évaluation dans les processus participatifs comme "outils" de renforcement des consensus »
- Une présentation d'éclairages méthodologiques issus de travaux récents de thèse par Syndhia Mathé, sur la question des indicateurs de mesure de la gouvernance à travers une revue et une typologie des indicateurs de gouvernance¹

¹ A noter qu'une seconde intervention était prévue par Cécile Barnaud, sur le cadre d'analyse des jeux de pouvoir dans les dispositifs participatifs. Mais l'intervenante a été bloquée du fait de la fermeture des aéroports liée au volcan islandais.

2. Quelques repères relatifs à la présentation de Cécile Blatrix²

Cécile Blatrix rappelle en introduction, la diversité des démarches avec un recouvrement partiel entre l'évaluation de la participation et l'évaluation de la concertation. A l'origine on a d'abord une fonction managériale de l'évaluation avec à partir du rapport Vivaret un tournant qui mets l'accent sur la fonction démocratique et l'apprentissage produit par l'évaluation. Une des contraintes de ce type d'évaluation, pour laquelle émergent de nombreuses injonctions à la pratiquer, tient à la diversité des objectifs qui sont portés par des acteurs différents. Deux grandes catégories d'objectifs peuvent être identifiées selon qu'il s'agit d'augmenter l'acceptabilité des politiques ou d'améliorer les projets et les relations avec la décision. Face à ces enjeux on s'aperçoit que l'on a un fond commun de critères pour évaluer la performance procédurale, notamment du point de vue de la clarté des rôles, de l'égalité d'accès, mais qu'il existe peu de critères pour évaluer les attentes des différents protagonistes et la traçabilité du processus. Il y a aussi d'importants problèmes de traçabilité des impacts pour les suivre et les affecter à la procédure de concertation ou participation. La question de l'évaluation de la participation devient de plus en plus un enjeu. Certains posent la question très globalement par exemple de l'impact des processus participatif sur la conservation de l'environnement.

Cécile Blatrix passe ensuite en revue six démarches et grilles d'analyse issues de la littérature. Il s'agit des travaux suivants :

- ARNSTEIN (Sherry R.), 1969, "A ladder of citizen participation", *American Institute of Planners*, vol. 35 (4) : 216-224.
- ROWE (Gene), FREWER (Lynn J.), 2000, "Public Participation Methods : A Framework for Evaluation", *Science, Technology & Human Values*, 25 (1), p. 3-29.
- CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre) BARTHE (Yannick), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.
- MERMET (Laurent), "Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour Evaluer la concertation en aménagement », in BILLE Raphaël, MERMET (Laurent) et al., (dir.)
- *Concertation, Décision et environnement. Regards croisés*. Vol. III, Paris : La Documentation Française, p. 37-47
- BRUGIDOU (Matthieu), JOBERT (Arthur), DUBIEN (Isabelle), 2007. « Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions », in REVEL Martine et alii, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris: La Découverte, p. 305-317.
- GUSTON (David H.), 1999, "Evaluating the first U.S. Consensus Conference : The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy", *Science, Technology & Human Values*, Vol. 24, n -4, pp. 451-482.

L'échelle de Arnstein en 1969 propose une typologie des dispositifs de participation : non participation : manipulation, thérapie, Coopération symbolique : information, consultation, réassurance, partenariat, pouvoir effectif des citoyens : délégation, contrôle citoyens dans un contexte de participation factice aux US qui a conduit aux émeutes de 63 et 68. Cette grille est peu utilisée sauf pour les dispositifs de rénovation urbaine.

L'étude de la différenciation des instances délibératives en 2000 par Rowe et Frewer qui sera reprise en France par Callon et al. 2001 propose 9 critères d'évaluation.

² Cette synthèse s'inspire largement de celle effectuée dans la cadre du séminaire CDE où Cécile Blatrix a fait une conférence sur un sujet très voisin (journée du 10 juin 2009 : qui veut évaluer la participation).

	Référendum	Conférence de consensus
Acceptance criteria		
Représentativité des participants	Elevée	Modérée (limitée par la taille du groupe)
Indépendance des participants	Elevée	Elevée
Engagement précoce	Variable	Potentiellement élevé
Influence sur la politique finale	Elevée	Variable mais pas garanti
Transparence du processus	Elevée	Elevée
Process criteria		
Accessibilité des ressources	Faible	Elevée
Définition des rôles de chacun	Elevée	Généralement élevé
Structuration et clarté du processus de décision	Faible	Modérée (influence du facilitateur)

On a aussi la grille de Callon et *al.* 2001 qui évalue le degré de dialogisme des procédures

Intensité	Degré de précocité dans l'engagement
	Degré de diversité du souci de composition du groupe
Ouverture	Degré de diversité des groupes consultés
	Degré de contrôle de la représentativité des portes paroles des groupes impliqués
Qualité	Degré de sérieux des prises de parole
	Degré de continuité des prises de paroles

L'évaluation porte souvent sur la mise en œuvre ... par exemple à travers les critères suivants : Egalité des conditions d'accès, Transparence et traçabilité des débats, Clarté de règles organisant les débats qui sont proposées par Laurent Mermet en 2003. Il insiste sur la lisibilité des portages et des oppositions, la lisibilité des intérêts en jeu, la qualité des études qui fondent le projet (profondeur de l'offre) et la présence d'alternatives crédibles au projet (largeur de l'offre). En effet ce qui donne de la valeur c'est la possibilité ou non de refuser les projets. L'importance des asymétries de pouvoir conduit à la notion de forçage et il faut une analyse d'ensemble y compris les négociations informelles. Il s'agit donc d'évaluer les ressources que les dispositifs offrent aux acteurs pour éviter le forçage (pour les acteurs dominés) et ressources pour les porteurs pour écouter les objections et requalifier le projet.

La grille proposée par Brugidou, Jobert et Dubien 2007 propose des critères d'évaluation de la participation qui sont surtout axés sur des indicateurs de moyens. L'objectif est surtout l'acceptabilité des projets et la légitimité des décisions.

Participation		
Règles critères procéduraux	Indicateurs de moyens	Indicateurs de résultats
Public-publicité/publicisation	<ul style="list-style-type: none"> - nb et durée des réunions publiques - nb de lettres du débat public - existence d'un site internet - existence de cahier d'acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - nb de présents aux réunions publiques au nb moyen de présents dans le cadre des débats publics précédents
Égalitaire-égalité expression et accès au débat	<ul style="list-style-type: none"> - Diversité des lieux de réunions - diffusion de carte T - mise à disposition d'un n° vert - mesure des temps de parole 	<ul style="list-style-type: none"> - nb de questions posées en séance - nb de courriers adressés à la CPDP
Pluraliste - Ouverture : degré de diversité des groupes consultés, d'indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués ; degré de contrôle de la qualité de représentation des porte-parole	<ul style="list-style-type: none"> - nb d'invitations adressées aux acteurs institutionnels avant ouverture des débats - % de réunions dans communes directement concernées par le projet - inciter à dire si mandaté ou non par un collectif 	<ul style="list-style-type: none"> - diversité des acteurs présents/absents (représentants Etat/collectivités, socioprofessionnels, associatifs, partis politiques)
Délibération		
Pluraliste - ouverture : degré de diversité des groupes consultés	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de points de vue exprimés lors de chaque réunion 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversité des arguments présentés publiquement
Pluraliste - Intensité : degré de précocité engagement profane ; degré de diversité composition collectif	<ul style="list-style-type: none"> - informer le plus en amont possible (avant débat) - débat intervenant en amont du processus décisionnel 	
Argumenté – Qualité : degré d'approfondissement (argumentaire) et continuité de prise de parole	<ul style="list-style-type: none"> - maintenir un échange en continu en dehors des réunions publiques - incitation à exprimer de nouveaux arguments au fur et mesure du débat - citer les sources d'informations - nb d'experts mobilisés - caractère interactif du site internet - taux de réponses aux courriers adressés à la CPDP 	<ul style="list-style-type: none"> - nb total de visite du site internet et évolution dans le temps ; nb de page lues/internaute/visite - en fin de débat récapitulatif des positions argumentées des différents acteurs et avis rendu quant à leur évolution dans le temps - récapitulatif des points d'accords et de désaccord à l'issue du débat

Enfin l'analyse de Guston en 1999 est centrée sur la question des impacts (identification des types d'impacts) et montre la diversité des outputs plus ou moins directs. On note deux problèmes liés à l'opérationnalisation et à l'imputation.

Impact effectif	<ul style="list-style-type: none"> législation - financement - réglementation - toute autre conséquence en termes de décision publique
Cadrage général	<ul style="list-style-type: none"> - sémantique - agendas - formulation du problème - ou tout autre aspect politique relatif à la substance de l'enjeu discuté ou les processus ou rôles des analyses
Formation de nouvelles compétences	<ul style="list-style-type: none"> la substance des enjeux politiques discutés - le rôle des exercices participatifs - les savoirs des participants, leur conception de leur rôle,
Interactions avec les savoirs profanes	<ul style="list-style-type: none"> - la substance des enjeux politiques discutés - le rôle des exercices participatifs - les savoirs des participants, leur conception de leur rôle...

Globalement il apparaît que ces grilles sont peu utilisées et qu'il y a une focalisation sur les procédures (notion de réalistic evaluation) : les outils sont centrés sur la design institutionnel et les dispositifs avec un postulat sous jacent qui est que des procédures équitables donnent des résultats équitables. Il y a une tendance à délaissier les impacts au profit de l'analyse des effets notamment en termes d'apprentissage collectif. Dans ce contexte, il est difficile, et d'ailleurs ce n'est peut être pas souhaitable, d'avoir un cadre commun pour l'évaluation. La communauté scientifique est peu mobilisée sur ces questions. Parmi les manques Cécile Blatrix pointe la faiblesse des d'approches en termes d'impacts sur le taux de participation aux élections ou en termes de gagnants et perdants dans les arènes procédurales.

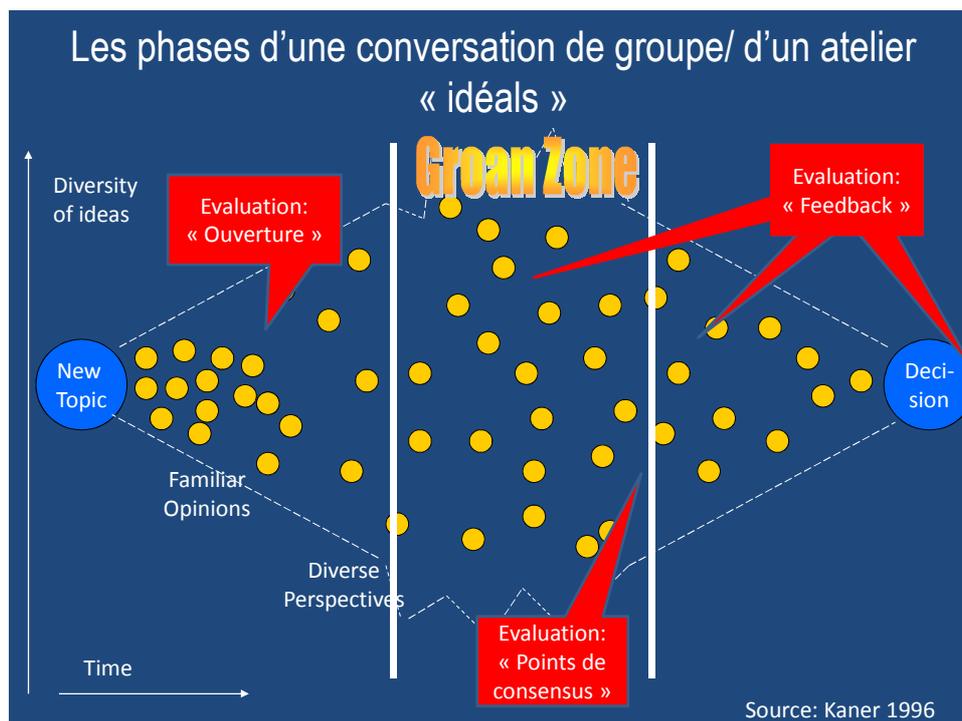
En conclusion la conférencière souligne les interactions entre cette question de l'évaluation et celle de la position du chercheur, du commanditaire et plus généralement de la pluridisciplinarité. Cette question est jusqu'alors trop déconnectée de l'évaluation des politiques publiques. Elle termine par son ressenti à propos d'expériences de terrains, notamment avec un conseil général et une conférence de citoyen sur les nano technologies, pour lesquelles elle a réalisées des enquêtes auprès des acteurs concernés (35 et 42 personnes). Elle note un manque de valorisation des acquis et la difficulté de lisibilité des apports et de la mise en commun. Elle note que l'évaluation est surtout portée par les agents et les techniciens et peu par les élus. Le besoin de l'évaluation est peu partagé. Elle reste souvent au stade de l'injonction, apparaît comme un gage de modernité avec une institutionnalisation inégale. Elle fait l'enjeu de problème de légitimation et pose des problèmes d'articulation avec la décision. Elle conclue en soulignant que la participation est une notion sur investie.

Les quelques questions qui ont suivies portaient sur la nature des acteurs à l'initiative des démarches et le pourquoi de la concentration dans le domaine de l'environnement. En réponse elle souligne le fait que les verts sont souvent à l'origine de certaines pratiques innovantes...que l'environnement en tant que domaine à la fois nouvellement investi et conflictuel était propice à ces questions et rappelle le rôle fort joué par les conflits du TGV Méditerranée. Ensuite il ya eu une logique de mimétisme institutionnel qui a permis de diffuser les pratiques, puis des lois qui ont permis la généralisation par exemple des conseils de quartier.

Elle rappelle qu'il est nécessaire de ne pas limiter l'évaluation à la procédure, même si l'effet de formatage de la procédure est important.

3. Quelques repères relatifs à la présentation de Yorck von Korff

Yorck von Korff part du schéma de Kaner (1996)³ pour montrer en amont de la concertation comment la diversité des idées s'organise dans le temps. D'abord on a un éclatement des perceptions par rapport à un nouveau sujet, puis il y a une zone de trouble et de négociation après laquelle progressivement s'établit un consensus vers la décision. Le problème est que dans la phase de négociation, les points de vue ne sont pas égaux et il s'agit de faciliter le moment où se fait l'accord pour arriver à une décision commune.



Après, il s'agit d'évaluer les points de consensus. Yorck von Korff présente l'exemple d'un projet de médiation où des outils d'animations spécifiques sont mis en place pour favoriser la négociation et l'obtention du consensus. Il s'agit de faciliter la partie de connaissance entre les acteurs et d'expression de leur préférence en mettant en place des objets où les acteurs à tour de rôle viennent déposer des post-it ou des gommettes pour rendre compte de leur position par rapport au projet (dans un cercle d'implication qui permet de croiser ce qu'il en attendent (décider, être informé.. par exemple) et ce qu'il en savent) et rapport aux solutions ou mesures à mettre en place (expression de leur position).

Les processus décrit doivent être des facilitateurs vis-à-vis de la constitution du consensus en permettant de rapprocher les points de vue ... par exemple en mettant les acteurs en situation d'afficher leur position à partir de plusieurs possibilités par exemple complètement d'accord, peut vivre avec, complètement contre ...et il s'agit ensuite de voir comment faire bouger ces positions pour aller vers l'accord.

³ Kaner, S. (1996) Facilitator's Guide to Participatory Decision Making. New Society: Gabriola Island.

L'animation doit permettre d'avoir un feed back continue jusqu'à l'accord (ou ne non accord) final.

Ces exemples permettent de poser la question de ce que l'on évalue. Il y a plusieurs points :

La compréhension des participations

Leur préférence

L'engagement

Les réactions

On peut aussi se demander qui évalue : les facilitateurs mais aussi les participants...

Ces formes d'évaluation permettent de créer une ambiance collaborative très ouverte qui facilite le dialogue, aide à exprimer les non dits et à renforcer l'engagement des acteurs. Ainsi, l'évaluation améliore la participation.

4. Quelques repères relatifs à la présentation Syndhia Mathé

La revue de la littérature sur l'évaluation de la gouvernance fait apparaître une multiplicité d'indicateurs et une grande diversité des méthodes de construction de ces derniers. Deux grands types d'approches métriques apparaissent. D'une part celles orientées sur les indicateurs de gouvernance, et d'autres par celles orientées vers les indicateurs de durabilité institutionnelle. Les premières étant orientées par les choix politiques de bailleurs de fonds internationaux dans les années 80-90, et les secondes par les injonctions sur la prise en compte des dimensions sociales et institutionnelles dans le développement durable suite à la conférence de Johannesburg en 2002. Les indicateurs de mesure de la gouvernance cherchent à rendre compte en majeure partie d'aspects macroéconomiques sur les thèmes de l'environnement institutionnel et de l'efficacité des administrations et des politiques publiques. Les aspects de la gouvernance liés à la dimension humaine (libertés et empowerment, processus de démocratisation et participation) représentent un nombre limité d'indicateurs. Ce fait s'explique par les difficultés méthodologiques sur la construction et la mesure de ces indicateurs que l'on retrouve pour les indicateurs sociaux. Il existe donc un champ d'investigation pour l'évaluation participative dans la détermination d'indicateurs adaptés. Une base de métadonnée répertoriant les initiatives de construction et d'évaluation des indicateurs de gouvernance est disponible dans la thèse de Syndhia Mathé (Mathé, 2009).

MATHÉ S, 2009. *Contribution de la gouvernance au développement durable et condition de durabilité institutionnelle*. Le cas de la mise en œuvre du développement durable dans les systèmes aquacoles. Thèse Faculté d'Économie, Université Montpellier 1, 340 p.+ annexes.

5. Quelques repères des éléments discutés lors du débat

Les questions portent sur l'existence de positions irréductibles, et sur l'évolution dynamique des positions des acteurs. Il est important qu'il y ait transparence du processus d'évaluation. Il est aussi fait remarquer qu'il existe peu de méta études ... Quelques pistes : Bailey et Keght en 2002 ont fait le bilan de 239 études de concertation qui relèvent du social learning. Un des apports qui peut être montré est l'augmentation du capital social des parties prenantes. Il est noté que l'étude de J. Leca dans son ouvrage « être gouverné » permet de comparer des territoires avec et sans concertation.

Par rapport aux impacts et effets sur l'environnement, il est fait remarquer qu'avant il existait une contrainte très importante de manque de coordination et d'éclatement pour laquelle on peut montrer une amélioration avec le dialogue comme nouvel axe de coordination avec la loi et le marché.

On note aussi une amélioration des outils au cours du temps et des améliorations notamment avec les procédures Natura 2000.

Parmi les obstacles à l'évaluation, il y a aussi le désir de ne pas montrer le coût de la concertation. Sachant que certaines procédures très improvisées seraient à discuter ...

Se pose aussi la question de l'indépendance de l'évaluation ... et de la position et de la nature de l'évaluateur, notamment pour les évaluations participatives dont on attend de l'apprentissage et qui suppose de la réflexivité mais pas forcément de l'indépendance. De même il faudrait aussi évaluer les outils ... peut-on le faire indépendamment des procédures et des contextes. Problème de la disponibilité et de l'opérationnalité des indicateurs. Les propriétés de rigueur et de transparence doivent absolument être au cœur de l'évaluation, et qui permettent d'être impartial sans être forcément indépendant car la connaissance du contexte et du dispositif est aussi un atout pour une évaluation approfondie. Il est évoqué l'idée d'un degré d'évaluabilité et la nécessité de considérer la situation dans sa dimension politique, souvent oubliée.

L'effet de format des procédures est souligné ainsi que l'utilité et l'objectif de l'évaluation qui est souvent d'obtenir du consentement... même si l'évaluation ne supprime pas forcément les conflits. La crédibilité du processus est un point important pour générer la confiance nécessaire. Il faut pouvoir mieux co-agir.

Une question d'éthique est soulevée : la concertation peut créer des effets, qui peuvent être mesurables sur ceux qui participent mais qu'en est-il des autres ? comment se fait le relais ? Comment associer un nombre suffisant de personnes. Des pistes peuvent être trouvées avec de nouvelles pratiques par internet (par ex forum sur internet), mais il y a un biais des acteurs concernés. Aux Etats-Unis les tendances actuelles sont effectivement d'essayer de réunir le plus de monde possible avec par exemple le rassemblement de 10 000 personnes dans un stade avec des boîtiers électroniques et des présentations sur grand écran, sur internet... discussion en ligne, des enquêtes auprès d'échantillons de 2000 à 3000 personnes. La demande de débat est de plus en plus en amont du processus de décision. Il est possible de mesurer les impacts des conférences de citoyens; c'est un outil de promotion et emblématique dont on a du mal à tirer des avis. Par exemple pour les enjeux sur la santé on note que les avis sont toujours très nuancés ... il y a un effet d'aplatissement des points de vue (Joly et Blois). L'objectivité intervient au moment du recrutement du panel

Il faut aussi questionner la demande sociale de participation. Y a-t-il une demande ? De qui ? Il existe aussi des processus d'auto accréditation ou d'auto exclusion qu'il faut identifier.

Il faudrait pouvoir adapter les différents outils en fonction des objectifs qui sont recherchés dans la mise en place d'un processus participatif.