



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



ACTION PUBLIQUE

Recherche
et pratiques

La participation
citoyenne

Juin 2022
2022/1

N°13

ACTION N°13 **PUBLIQUE**

Recherche
et pratiques

Directrice de la publication

Virginie Madelin

Rédactrice en chef

Marie Ruault

Co-rédacteur en chef

Jean-Gabriel Plumelle

Secrétaire de rédaction

Edoardo Ferlazzo

Design graphique

Studio graphique des ministères économiques
et financiers (SG-Sircom)

Mise en page et maquetage

Desk

Si vous souhaitez recevoir par courriel la revue
Action publique. Recherche et pratiques,

rendez-vous sur le site

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>

pour vous inscrire à notre liste de diffusion

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

Contact : recherche.igpde@finances.gouv.fr

Réseaux sociaux :

[@Igpde_Gp](#)

[Youtube.com/igpde](https://www.youtube.com/igpde)

Sommaire

4 Éditorial

PAR VIRGINIE MADELIN

Regards croisés : entre recherche et pratiques

6 La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

ENTRETIEN ENTRE TYPHANIE SCOGNAMIGLIO
ET MARION CARREL

Dossier thématique : la participation citoyenne

16 Participation citoyenne et processus budgétaires : quelles configurations possibles ?

LÉONARD GOURBIER

23 Les organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique : une catégorie d'institutions au positionnement original

LAURENCE BHERER

Note réactive

35 Espagne *Decide Madrid*, enjeux et défis des plateformes de participation citoyenne

GABRIELLE TORRES

41 L'œil du chercheur

REVUE D'ARTICLES ET DE THÈSES EN SCIENCES DE GESTION

Éditorial

par VIRGINIE MADELIN



Virginie Madelin
Directrice générale
de l'Institut de la
gestion publique et
du développement
économique

Dans les années récentes, la participation citoyenne est devenue un mantra de la modernisation de l'action publique, qui essaime dans de multiples dispositifs : consultation, budget participatif, plateformes numériques, assemblées citoyennes... Souvent présentée comme une voie pour renouveler une démocratie en crise, elle recouvre donc une réalité plurielle, dont la véritable portée est parfois difficile à appréhender. Entre une volonté de rapprocher le citoyen de la décision politique et la réelle capacité des organisations publiques à y parvenir, de multiples enjeux techniques, organisationnels, managériaux et socio-économiques doivent être pris en compte.

Ce nouveau numéro de la revue entend ainsi mettre en lumière ces enjeux et éclairer quelques pistes pour y répondre. Tout d'abord, l'entretien croisé entre la responsable du Centre interministériel de la participation citoyenne **Typhanie Scognamiglio** et la sociologue **Marion Carrel** présente un dialogue fertile sur les différentes acceptions, méthodologies et résultats contemporains de la participation citoyenne. Par ailleurs, l'article de **Léonard Gourbier** s'intéresse aux possibilités d'appliquer la participation citoyenne aux différentes étapes du processus budgétaire des organisations publiques, alors que celui de **Laurence Bherer** se penche sur un mode d'organisation innovant de la participation citoyenne, les organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique. Enfin, la note réactive est dédiée à une plateforme de participation citoyenne de la ville de Madrid, qui permet aux citoyens de formuler, débattre et voter des propositions de politiques publiques.

Très bonne lecture !

Regards croisés

Entre recherche et pratiques

Le *Regards croisés* repose sur un dialogue organisé entre une personne issue du monde académique et universitaire et une personne issue de l'administration publique sur un sujet d'intérêt commun.

Ce dialogue est animé dans le cadre d'une interview vidéo publiée sur la chaîne YouTube de l'IGPDE. Cette interview est également retranscrite et remaniée sous la forme d'un article publié dans cette revue.

La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

Entretien entre Typhanie Scognamiglio et Marion Carrel



TYPHANIE SCOGNAMIGLIO est responsable du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) à la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

MARION CARREL est Professeure de sociologie à l'Université de Lille, laboratoire CeRIES, et co-directrice du Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation.

Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques

Quels sont les grands objectifs poursuivis par la participation citoyenne ?¹

MARION CARREL – Plusieurs objectifs, assez différents, peuvent être poursuivis par la participation. Il peut y avoir des objectifs très ambitieux, comme le fait d'aller chercher à démocratiser la démocratie, avec l'idée que la démocratie représentative, telle qu'on l'a mise en place dans nos systèmes depuis la fin du 18^e siècle, a des accents élitistes. Par exemple, l'Assemblée nationale actuelle compte 0 % d'ouvriers, seulement 4,6 % d'employés, alors que ces deux catégories représentent la moitié de la population active en France.

C'est donc l'idée de chercher à avoir une meilleure pluralité de points de vue et à développer le pouvoir d'agir des personnes les moins diplômées.

Il y a aussi cet objectif tout à fait ambitieux, qu'on peut appeler un objectif managérial ou d'amélioration des politiques publiques, qui est d'aller au contact des citoyens qui ont une expertise liée à leur utilisation des services publics, leur expertise de vie pour les associer à des diagnostics et des propositions d'amélioration de l'action publique.

Mais à côté de cela, il peut y avoir aussi des objectifs beaucoup moins louables du point de vue éthique. On peut avoir l'objectif de légitimer ou relégitimer les décideurs ou les décisions déjà prises. C'est un objectif d'instrumentalisation via la participation lorsque des décisions sont déjà prises, mais suscitent

¹ Cet entretien, animé par Edoardo FERLAZZO, chef du département *Gestion publique comparée* au sein du Bureau de

la recherche de l'IGPDE, a été enregistré le 22 avril 2022.

de la résistance, lorsque des représentants sont un peu chahutés. On va aller chercher, par le débat, une forme de contournement du conflit, d'amélioration de l'image ou de la légitimité des décideurs.

On peut avoir aussi des objectifs de communication. Ce n'est pas forcément négatif, mais quand la participation ne se résume qu'à de la communication descendante, c'est-à-dire lorsque l'objectif est uniquement de mieux communiquer envers les citoyens, on met de côté la dimension plus transformatrice qu'on pourrait aller chercher avec la référence à la démocratie directe (le fait de partager le pouvoir de délibérer et de décider en démocratie) ou une démocratie plus inclusive (le fait d'assurer davantage d'égalité dans les prises de parole et de pouvoir en démocratie).

On peut aussi avoir des objectifs qui sont de l'ordre du lien social. On voit beaucoup cela dans la politique de la ville. La participation est dégradée en civilité, c'est-à-dire ce qui est recherché, c'est de façonner des citoyens qui ne s'exprimeraient pas correctement ou qui n'auraient pas le même niveau de langage que les administrations, les décideurs ou les élus. L'accent sera plutôt mis sur des dispositifs ou des activités d'éducation civique, de lien social, de vivre ensemble. Ce n'est pas forcément négatif, mais quand la participation se réduit uniquement à du lien social, on manque là aussi les deux objectifs que j'évoquais précédemment.

On pourrait parler également d'un objectif d'autorité, voire d'autoritarisme, dans l'appel à la participation citoyenne. On peut le voir dans certaines instrumentalisation de l'idée de référendum. Ça peut être une manière populiste ou autoritaire d'aller chercher l'assentiment de la population sur des limitations de l'État de droit par exemple.

Il y a donc de nombreux objectifs derrière la participation qui, s'ils ne sont pas discutés et assumés, risquent de brouiller le message. C'est ce qui est parfois reproché aux dispositifs participatifs, le fait d'entretenir une sorte de flou sur l'objectif réellement poursuivi quand il est mis en œuvre.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – Les objectifs de la participation citoyenne, Madame Carrel les a cités ; à savoir un objectif de renforcement de la démocratie, de création d'espaces où le citoyen peut prendre part aux politiques publiques ou, le cas échéant, à la décision. Aussi, un objectif de renforcer la pertinence et l'efficacité des politiques publiques. Cela amène aussi à des questions de légitimité ; puisque dès lors que l'on va associer des personnes à la construction d'une politique publique ou à la construction de la décision, celles-ci gagnent en légitimité du fait qu'elles représentent une plus grande diversité de points de vue.

À la DITP, on couvre un segment de la participation. En effet, ce terme recouvre de multiples méthodes, ambitions, objectifs, périmètres, échelles, etc., donc il est important de préciser d'où je parle. Nous travaillons sur des dispositifs liés à des projets de réforme ou pour nourrir un projet de loi ou un plan d'action. Ce n'est pas exhaustif mais ça donne à voir quelques exemples de la finalité des dispositifs que l'on accompagne.

En 2021, nous avons accompagné le volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Les citoyens ont travaillé sur les priorités de l'avenir de l'Union Européenne, d'ici à 2035. Même si c'est un sujet qui appelle à des décisions et à de la mise en œuvre dès maintenant, l'exercice se fait sur une projection. On est dans une démarche de prospective. La participation citoyenne peut se faire aussi sur sujet de controverse où il y a une polarisation des avis. Du point de vue du décideur, il est important d'aller confronter ces points de vue pour pouvoir en tirer un axe, une colonne vertébrale, une inspiration sur ce qui rassemble et ce qui divise.

Ceci étant dit, la participation citoyenne n'est pas toujours liée à de la décision politique, elle peut être liée à la mise en œuvre d'actions. Il peut y avoir une concertation par exemple pour définir des modalités de mise en œuvre d'une politique publique. Par exemple : comment l'attribution d'une aide peut être mieux faite, plus efficace ? Il est néanmoins important de distinguer une démarche usager et une démarche de participation citoyenne, ce n'est pas la même chose. Une approche citoyenne permettra de travailler avec des citoyens qui n'ont pas forcément un intérêt direct avec le sujet. Cela donnerait lieu à poser une question de cet ordre : quelles sont les modalités souhaitables de mise en œuvre de cette politique publique ? Enfin, on peut associer les citoyens à l'évaluation d'une politique publique. On cherche alors à évaluer les effets visés au moment du cadrage de la politique publique et à évaluer si les publics concernés vivent le bénéfice de ce qui était prévu au départ.

Comment distingueriez-vous la participation citoyenne d'autres termes comme la délibération ?

MARION CARREL – Le point essentiel ici est de distinguer ce qui relève de la participation et de la délibération. Par délibération, on se réfère à Habermas et toute sa théorie de l'espace public. Il s'agit de l'échange public d'arguments, c'est-à-dire le fait

d'organiser un débat, une confrontation de points de vue, d'arguments, qui va aboutir à un avis éclairé et peut-être à prendre la meilleure décision *in fine*. Tandis que *stricto sensu*, la participation relève de la question du partage du pouvoir de décision avec la population, avec des éléments de démocratie directe. La participation renvoie ainsi au partage de la décision par le moyen du vote, du référendum, du tirage au sort, etc. Ces deux dimensions, la délibération et la participation, peuvent coexister dans les dispositifs participatifs. Par extension, on utilise généralement le terme de « participation » pour des dispositifs qui ne partagent pas réellement le pouvoir de décision, qui sont plutôt dans le registre de la délibération. Le terme de participation est devenu beaucoup plus large.

Il est important de noter également que ces deux angles peuvent s'articuler. Ce qui est intéressant dans des dispositifs où il y a du vote, comme dans le budget participatif ou le référendum, c'est qu'il puisse y avoir une phase de délibération, d'échange public d'arguments forts avec une publicisation des arguments qui puisse permettre un échange le plus démocratique possible, avant que les représentants ne prennent leur décision. Inversement, dans la délibération, si le débat peut être adossé à de la décision, c'est-à-dire aboutir à prendre une décision et si possible à associer la population à cette prise de décision, ce sont des articulations qui peuvent être assez vertueuses.

On pourrait donner pour exemple le processus qui s'est passé en Irlande, dans le cadre d'une convention citoyenne qui avait permis de légaliser l'avortement. Une assemblée citoyenne de 99 citoyens avait discuté pendant des mois, pendant plusieurs week-ends, avec invitations d'experts, et avait proposé le changement de la Constitution pour légaliser le recours à l'interruption volontaire de grossesse (IVG). Contrairement à la Convention citoyenne sur le climat en France, ce qu'il en est sorti, c'est une proposition de changer la Constitution qui est ensuite allée au référendum, donc un vote de toute la population, qui a voté pour à 66 %. Là, on a une articulation entre le débat et la décision qui me semble particulièrement vertueuse.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – Effectivement, il y a des différences entre les dispositifs, mais il y a aussi des différences entre les engagements de départ et sur le moment auquel on va saisir les citoyens. Par exemple, il peut y avoir la volonté d'associer les citoyens à l'élaboration d'un diagnostic ou à qualifier collectivement la problématique ou à définir ce que l'on cherche à corriger, etc. Ce travail est alors mené très en amont d'une décision. Dans ce cas-là, les engagements ne seront pas les mêmes que si l'on mobilise un exercice de participation

trois mois avant un projet de loi par exemple. Le niveau d'engagement dépend du cadrage de la démarche. Cela signifie qu'il faut adapter le niveau d'engagement selon l'objet, la temporalité dans laquelle s'organise la concertation et se demander si celle-ci aboutit à une décision. Ce n'est pas toujours le cas. Autre exemple, parfois la concertation se fait au niveau d'une administration et n'est pas forcément associée à une décision politique.

Notre rôle est d'accompagner le commanditaire dans l'identification d'un dispositif adapté à l'objet et les objectifs de la démarche et d'en déduire le bon niveau d'engagement. Si la concertation a lieu deux ans avant une décision, il sera inutile de promettre aux participants que cela va se traduire en actions le lendemain, car ce ne sera pas le cas. Si, au contraire, la concertation se fait juste avant une décision, alors les engagements peuvent être plus clairs et explicites.

Comment choisit-on une méthodologie de participation plutôt qu'une autre ?

MARION CARREL – On assiste à un essor de méthodologies et d'outils qui se sont développés ces dernières vingt années. Il n'y a pas une méthode à attribuer à un type d'objectif, mais bien une variété de méthodologies dont il faut se demander ce qu'elles peuvent apporter. Certains dispositifs sont organisés autour du débat, de la délibération, que ce soit les conventions citoyennes, les ateliers participatifs, les groupes de parole, etc. D'autres dispositifs sont davantage tournés vers le vote, la participation directe avec le référendum ou le budget participatif. On a aussi des dispositifs qui insufflent de nouvelles questions ou de nouvelles manières d'entrevoir les problèmes sociaux. Je pense, dans le registre de l'évaluation, à des dispositifs tels que des groupes de discussion, de dialogue autour d'un dysfonctionnement ou d'un problème, que je connais bien dans les quartiers populaires. Il s'agit là de mobiliser des techniques ou des formats de communication abordables pour tout type de public, qui vont utiliser notamment des pratiques artistiques, vidéos, théâtrales, etc., l'image et la parole plus que l'écrit.

Les pouvoirs publics et les associations ont à portée de main une grande variété de dispositifs qu'ils peuvent utiliser et des professionnels qui savent animer ces débats et ces dispositifs. Maintenant, la question reste entière : quel type de méthodologie va servir à tel type d'objectif ?

Il est certain que si on veut qu'il puisse y avoir un lien à la décision, que cette participation serve à court, moyen et long terme, sur des enjeux environnementaux par exemple, il va falloir imaginer une manière de contraindre les initiateurs du dispositif participatif à, au moins, répondre dans un délai assez court aux propositions qui sont faites, ainsi qu'à expliciter précisément ce qui a été fait des propositions qui ont émané des dispositifs participatifs pour éviter des changements de braquet. Ça ne tient pas forcément à la méthode telle quelle, mais au cadrage. Cadrage et méthodologie doivent être pensés ensemble. C'est tout l'enjeu de la réflexion et des pratiques en cours depuis une vingtaine d'années.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – Je souscris évidemment à cette dernière phrase : le travail de cadrage va conduire à choisir la bonne méthode. C'est pour cela qu'il n'y a pas une hiérarchie des méthodes ou des outils. Concrètement, lorsque nous sommes sollicités pour concevoir une démarche, nous allons prendre en compte les objectifs du commanditaire : souhaite-t-il recueillir un grand nombre d'opinions et ouvrir très largement le débat ? Dans ce cas-là, un certain nombre d'outils peuvent s'y prêter, notamment la consultation en ligne. Au contraire, souhaite-t-il mettre en œuvre une démarche hybride avec d'une part la possibilité que chacun puisse s'exprimer et d'autre part un temps de délibération ? Ou alors, s'agit-il de se concentrer uniquement sur du délibératif ? Pour la délibération, il s'agira de réunir les conditions pour permettre aux citoyens de progresser, à partir de leurs opinions spontanées, vers un avis collectif.

Concrètement, il est assez rare que nous proposons un dispositif sur la base d'une seule modalité. Nous allons plutôt proposer des démarches hybrides en partant du principe que chaque méthode a son avantage et son inconvénient. C'est finalement la complémentarité de ces méthodes qui va permettre de couvrir l'ensemble des objectifs.

Quelles méthodes pour intégrer des publics éloignés dans les dispositifs de participation ?

MARION CARREL – Un des enjeux de la démocratie participative est d'associer ces publics-là aux discussions et aux décisions. Ce n'est pas une tâche simple. Il y a beaucoup de travail à accomplir à ce sujet. Si on veut que ces personnes soient présentes, il faut adapter les formats de dialogue. Il faut aussi qu'elles puissent voir le bout de leur

acte et sentir que ce qu'elles vont faire va servir à quelque chose. Il faut travailler la question de l'animation et de la sélection. Cela peut être par le tirage au sort, qui peut permettre d'aboutir à une mini-assemblée ou un groupe plus représentatif, sous réserve que les gens tirés au sort viennent vraiment. Il y a tout un travail à faire d'accompagnement lors du tirage au sort, ... Peu importe qu'on sache bien ou mal parler, qu'on soit riche ou pauvre, dans cette perspective d'égalité en démocratie, qui remonte aux origines de la démocratie athénienne, on est toutes et tous capables de construire l'intérêt général.

Il est aussi possible de passer par les associations, par les travailleurs sociaux, tous les professionnels et militants associatifs au contact de la population et susceptibles de les associer aux processus participatifs. Cela pose une question complexe parce que la démocratie participative, parfois, a plutôt envie d'aller chercher des citoyens individuels, lambda. Ce n'est pas toujours évident de travailler avec les associations dans ce cadre-là. Je pense que c'est un gros enjeu dans les années à venir. Dans le format de l'animation et du débat, doit être portée une attention très forte à une animation inclusive avec des formats divers, avec l'utilisation de l'oral, avec un travail sur les représentations, sur les mots. Je travaille auprès de publics en grande précarité. Les langages, les manières de parler sont complètement différentes. Arriver à se comprendre et à rentrer en dialogue avec des mondes sociaux très divers, c'est tout un enjeu. Il y a des modes d'animation et des méthodes qui font leurs preuves, inspirés de l'éducation populaire, de démarches ascendantes. Cela peut passer par l'organisation de groupes de pairs – ou groupes non mixtes – pour des personnes discriminées, précaires ou très méfiantes de l'action publique en leur permettant de construire leur savoir en petits groupes de pairs pour se préparer au débat.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – La prise en compte de la diversité des publics éloignés et la façon dont on les touche, ce sont des enjeux et des difficultés presque aussi anciens que la participation citoyenne. Notre travail consiste à chercher des leviers de mobilisation. Tout d'abord, il est impératif que le mandat de participation donné aux citoyens soit clair. Pour savoir s'il est, posez-vous la question : qu'est-ce qui vous ferait aller, à 21 heures, à une réunion sur un sujet sur lequel *a priori* vous n'avez pas d'intérêt direct ? Pour que le jeu en vaille la chandelle, vous devez savoir pourquoi vous êtes sollicité, à quoi votre contribution va servir, combien de temps cela va vous demander, quels sont les engagements pris par le commanditaire,

quelles sont les garanties de la concertation, etc. ? L'ensemble de ces informations vient constituer ce que l'on appelle, le « mandat de participation ». La clarté de ce mandat est l'un des premiers leviers pour donner envie de participer.

Pour mobiliser des publics éloignés, la campagne média faite autour est aussi un levier important. La mobilisation sur le terrain aussi, en prenant appui sur les préfectures, les collectivités, les associations, etc. en somme toutes les forces vives d'un territoire, permet d'aller chercher des publics éloignés.

La constance dans le temps sera aussi un levier. Si les citoyens ont le sentiment que ce sont des bulles de participation sans y voir une colonne vertébrale, une vision de l'élaboration des politiques publiques, cela ne contribue pas à l'engagement citoyen. Il faut du temps pour gagner la confiance de tous et de la constance.

Est-ce que j'ai une solution toute faite pour toucher les publics éloignés ? Non. Il s'agit d'agrèger les bonnes pratiques. Un exemple ; le tirage au sort permet de corriger l'écueil de la diversité des points de vue, représentés dans un débat. Il permet d'apporter quelques garanties de diversité des points de vue par rapport à l'appel à volontariat où l'on pourrait avoir une mobilisation seulement de personnes qui ont un intérêt pour le sujet ou un avis déjà constitué. Mais ça n'en fait pas non plus une solution parfaite puisque cela permet de toucher qu'une poignée de personnes.

L'enjeu est d'inventer un processus de participation citoyenne qui permet à la fois de faire émerger une matière suffisamment robuste pour être utilisée à l'élaboration des politiques publiques, voire de la décision - cela suppose alors d'y accorder du temps. Et d'autre part, de concevoir un processus qui permet à tout un chacun de pouvoir participer. À cette heure, il n'y a pas de modèle idéal.

MARION CAREL – Pour ces publics-là, il y a aussi la question de discuter de sujets qui les concernent personnellement, au quotidien, et donc de faire place au récit personnel. On a une certaine conception de la citoyenneté ou de la discussion citoyenne en France. Pour résumer, dans cette conception, il faut laisser ses particularités au vestiaire et être capable de dialoguer directement sur le langage de l'intérêt général. Or, ce qui caractérise les publics les plus éloignés de la parole publique et de la représentation politique, c'est d'avoir besoin de discuter de ce qui leur arrive personnellement au quotidien, donc de raccrocher la démarche à des questions concrètes. C'est un enjeu fort et complexe à gérer quand on veut

aboutir à un avis général. Il peut y avoir aussi des outils tels que l'indemnisation des personnes si on part du principe qu'elles passent plusieurs journées de leur vie à travailler sur une question pour l'intérêt général et que les professionnels en face sont là sur leur temps de travail. la rémunération permet de reconnaître leur légitimité et le temps passé à œuvrer pour l'intérêt général.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – L'indemnisation est effectivement un levier. Je me rappelle d'une citoyenne qui m'a dit : « Je suis venue pour l'indemnisation ». Elle a dit ça dès le départ, très clairement. L'indemnisation, lorsqu'elle a lieu, peut se faire sur la base du montant des jurés d'assises, à savoir 80 € par jour. Cette citoyenne m'a dit : « Je gagne plus en venant là que dans mon travail, donc je suis venue pour ça ». Ce qui est intéressant, c'est qu'à la fin de l'atelier, elle est venue me dire : « Heureusement que je suis venue parce que j'ai vécu une super expérience. C'était très intéressant ».

MARION CAREL – Dans les techniques d'animation, le fait de partir de récits, de faire travailler les personnes sur des récits réels ou inspirés du réel pour partir de situations où des points de vue opposés peuvent s'exprimer est un levier. Il s'agit de travailler le conflit, pas pour aboutir forcément au consensus, parce que la démocratie, c'est aussi le conflit. Il faut garder en tête que si on a produit, grâce à la participation, un conflit démocratique, on le rend visible et susceptible d'être débattu dans l'espace public ; c'est un critère d'évaluation intéressant, qui n'est pas à mettre de côté. On ne vise pas forcément le consensus dans la participation. L'enjeu est de passer de situations violentes, d'injustice ou de stigmatisation terrible pour les individus, à des espaces qui offrent des possibilités de dialoguer et d'enclencher un conflit démocratique avec d'autres groupes, avec d'autres institutions, sur : « pourquoi et comment ces situations peuvent-elles advenir en démocratie ? ». Au final, accompagner le conflit démocratique apparaît comme un levier de compréhension mutuelle et de conscientisation, pas seulement des personnes concernées d'ailleurs. Ce qui est intéressant dans les dispositifs participatifs, pour les agents publics, les élus, les responsables, les professionnels, c'est que ce sont des lieux dans lesquels ils peuvent remettre en question ou faire un pas de côté par rapport à leurs pratiques professionnelles et à leurs convictions, par l'interpellation, par la discussion avec des personnes qui vivent des réalités différentes.

Comment la participation peut-elle nourrir la décision ?

MARION CARREL – On touche à la question clé du lien entre la participation et la décision qui anime la théorie politique et sociologique depuis des décennies. C'est là tout l'effort qu'il nous reste à faire encore en France pour davantage relier la participation à la décision. Depuis quelques années, on assiste à un essor - la création du CIPC en est la preuve - d'une volonté de développer la participation dans l'administration et à différents niveaux de l'action publique. Or, il y a un manque de clarté sur ce lien entre participation et décision, avec une tendance à utiliser la participation pour que la population accepte les décisions controversées. La séquence autour des gilets jaunes, puis le grand débat national, puis la convention citoyenne sur le climat a été révélatrice à ce sujet. On a eu un grand débat national pour lequel le format a été très peu délibératif, au sens où l'échange public d'arguments n'a pas été travaillé. On a eu une forte présidentialisation du dispositif avec le président lui-même qui animait et guidait ces débats. Avec la Convention citoyenne sur le climat, on a eu l'espoir d'aboutir à des avis qui puissent être transformés ensuite en décisions avec cette fameuse promesse présidentielle du « sans filtre », assurant que les propositions allaient passer directement au Parlement ou au référendum. Or, cette promesse n'a pas été tenue. Au final, des propositions ambitieuses de la Convention citoyenne sur le climat, en matière de justice sociale et de réduction des gaz à effets de serre, ont été écartées. On voit bien, dans la manière dont ce dispositif a été organisé, et dans l'évolution du discours présidentiel à son sujet, une difficulté à gérer le lien entre délibération et décision.

Localement et dans toutes les expériences que j'ai pu voir, cette articulation entre la mise en place de la participation et le fait qu'elle soit suivie d'effets est une préoccupation rarement pensée et outillée. Il y a une sorte d'inertie. Le simple fait que les décideurs s'engagent à répondre aux avis formulés, ou alors à les soumettre au vote, par exemple lorsqu'une convention citoyenne est suivie d'un référendum, n'est pas encore passé dans les mœurs.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – Pour réagir à chaud sur la question posée par Madame Carrel, à savoir de compléter les exercices de participation par un référendum, on peut s'intéresser à l'exemple irlandais. La question posée aux Irlandais était : « pour ou contre l'avortement ? » La question était simple. Pour la Convention citoyenne pour le climat, la

question n'était pas du tout anglée pour que ça conduise à un « oui » ou à un « non ».

L'enjeu est d'apporter une réponse claire aux citoyens lorsqu'ils demandent : « à quoi cela va servir ? ». Pour répondre à cette question, il faut d'abord nous semble-t-il objectiver les différents niveaux d'impact d'une démarche de participation citoyenne. Il y a deux ans, nous avons initié une campagne d'entretiens avec des citoyens qui avaient participé à des démarches, avec des commanditaires, avec des administrations, etc. pour leur demander s'ils avaient observé un impact de la concertation. Cela nous a amené à la conclusion qu'il était nécessaire de qualifier l'impact d'une concertation pour pouvoir le mesurer.

Est-ce que l'impact se mesure uniquement sur la décision ? Est-ce que cet impact sur la décision se mesure à sa capacité à la modifier ? Est-ce que l'impact consiste à venir modifier les objectifs annoncés au départ ? Est-ce que la concertation a un impact si elle vient l'enrichir ? J'ai entendu parfois des critiques sur le fait que ce n'était pas suffisant d'enrichir la décision. Est-ce que l'on considère que l'effet transformateur de la participation citoyenne sur l'administration est un impact à mesurer ?

Si la concertation a permis de revoir l'angle, les termes posés sur une politique publique, la manière dont était posée la problématique, le sujet, etc. ; est-ce considéré comme un impact suffisant ou pas ? Et comment le mesure-t-on ? Si la concertation a conduit les citoyens à vivre une expérience transformatrice, est-ce un impact qu'il faut mesurer ? L'impact de ces démarches est polymorphe.

Nous pensons qu'il faut établir une grille d'évaluation pour le mesurer. L'effet sur la décision est un des critères d'évaluation. Il y en a d'autres aussi. Ce que nous essayons de faire, c'est d'objectiver et mesurer l'ensemble des impacts d'une concertation.

Pour rendre visible ce travail, nous avons créé une plateforme qui s'appelle participation-citoyenne.gouv.fr ; je prends la précaution de dire que c'est un point de départ car pour l'instant, c'est un petit laboratoire qui a vocation à évoluer.

Cette plateforme recense les concertations volontaires menées par l'État. Chaque citoyen peut retrouver les modalités mises en place pour chaque démarche et les éléments de cadrage. Par exemple, il y a une section dédiée aux engagements pris par le commanditaire, un rappel de l'objet de la démarche et comment celle-ci s'est organisée. Dans une autre section du site, les citoyens ont accès aux résultats de la concertation. C'est important de garder une trace de

ces travaux, de garder la mémoire de la matière produite car nous pourrions nous appuyer dessus pour de futures concertations sur des sujets connexes. Enfin, le cœur du réacteur de la plateforme, c'est la section sur les suites données à chaque démarche. C'est à cet endroit que les citoyens peuvent prendre connaissance de l'impact des concertations. Et on y retrouve les différents niveaux que j'ai énumérés précédemment. On a une rubrique qui renseigne les citoyens sur les questions suivantes : est-ce que ça a donné lieu à de nouvelles actions ? Est-ce que ça a donné lieu à une nouvelle concertation ? Est-ce que ça a transformé la structure organisatrice ? Est-ce que les résultats ont été valorisés ? Etc.

Prenons cet exemple ; les efforts faits par le commanditaire pour valoriser la parole des citoyens. Nous considérons que cela fait partie de la grille d'évaluation de l'impact. La question de départ est alors : est-ce que les résultats sont restés consignés dans un rapport non public ou est-ce que l'organisateur de la démarche a fait des efforts pour les diffuser ? Si oui, l'impact augmente dès lors que tout acteur politique, associatif, local, etc. peut s'en saisir, même s'il n'a pas organisé la démarche.

Ensuite, la question de l'impact sur la décision soulève encore d'autres questions. Est-ce que la parole des citoyens - exprimée avec la meilleure méthode, en y mettant le temps, les moyens, etc. - doit arriver directement dans la décision ? Les propositions faites dans une concertation doivent-elles être appliquées tel quel dans la décision, voire dans la loi ?

S'il est jugé que oui, alors il faut muscler fortement la légitimité des résultats. Il y a d'une part cette question et d'autre part cela pose la question de l'articulation entre les résultats issus d'un exercice de participation citoyenne versus le travail ou les résultats exprimés ou incarnés par les corps constitués, ou par les experts, ou par les administrations, etc. Il est important de rappeler que pour concevoir une décision, beaucoup de personnes y contribuent. Dans un exercice de démocratie directe, cela pose intrinsèquement la question du lien à créer entre tous ces acteurs qui font la décision et de s'assurer que l'on ne remplace pas un système par un autre, mais que l'on crée bien une complémentarité entre les acteurs.

MARION CARREL – Il est nécessaire de nous interroger sur le processus d'injonction participative, très répandu, qui consiste à faire porter l'entière responsabilité de cette question de la participation sur les citoyens, les habitants, les gens qui seraient les responsables d'une bonne ou d'une mauvaise participation. Dans cette perspective, on demande aux personnes de se déplacer, de donner

leur avis, sans aucunement prendre le temps et rechercher les moyens de questionner l'expertise et le savoir des administrations, des professionnels, des enseignants, quel que soit le sujet dont on parle. Le risque, ce qu'on voit beaucoup sur le terrain, c'est de verser dans cette injonction participative qui va omettre de mettre en discussion ou en débat le fonctionnement de l'institution, le fonctionnement de l'université, le fonctionnement du service public, de l'économie... On a besoin d'experts en démocratie mais que ces experts puissent être aussi nourris et questionnés dans leurs pratiques par d'autres expertises. Je prends l'exemple souvent cité du philosophe américain John Dewey. Il prenait l'exemple des cordonniers. Les cordonniers sont des experts, ils savent réparer les chaussures, mais celui qui sait où la chaussure blesse, c'est celui qui porte la chaussure. Il a donc un savoir, une expertise qui mérite d'être connue. Ce n'est pas seulement une question de méthode, c'est une volonté politique de ne pas se contenter, à travers la participation, de former des citoyens plus dociles, qui savent parler dans le langage de l'intérêt général. Si on en reste à l'injonction participative, on ne va pas réduire le fossé démocratique, on va contribuer encore à le creuser, car les incompréhensions et stéréotypes en sortent grandis. Bien sûr, le croisement d'expertises n'est pas de tout repos, il peut être douloureux. En tant que professionnel, entendre *via* le récit des personnes concernées qu'il y a des choses qui ne vont pas, qui dysfonctionnent, ce n'est pas agréable. Cela nécessite que les services et la hiérarchie soient concernés par la participation, que l'organisation bouge. Si on va au bout d'une logique qui n'est pas l'injonction participative mais qui, au contraire, le développement du pouvoir d'agir et le renforcement de la démocratie, il faut articuler ces différentes expertises en allant jusqu'au bout, c'est-à-dire en acceptant que ces dispositifs participatifs puissent bousculer les institutions et les savoirs en place pour les adosser davantage à la réalité et les améliorer.

La participation citoyenne : quel bilan aujourd'hui ?

MARION CARREL – Je reviendrais en arrière, dans l'histoire, en rappelant que les démarches participatives émanaient plutôt de la société civile, des associations dans les années 60-70, notamment dans les quartiers populaires, qui réclamaient d'avoir leur mot à dire sur des questions de gestion d'équipements, de services publics, etc. Cette forte demande de participation a initié des transformations. À

partir des années 1980-1990, et encore plus depuis quelques années, on a plutôt assisté à un renversement avec le développement d'une offre de participation émanant de l'institution. Ce processus d'institutionnalisation de la participation, se donne à voir dans le fait que les collectivités locales, ainsi que les différents niveaux de l'État, intègrent cette question participative dans leur manière de travailler. Ce qu'il est intéressant de noter, c'est qu'actuellement, on a à la fois une accélération de cette institutionnalisation avec la mise en place d'outils au sommet de l'État et un renouveau, un retour d'une certaine demande de participation. Toute la question sera de savoir si elles se rencontreront. Cette demande de participation est parfois assez méfiante vis-à-vis de la participation institutionnelle: les personnes vont alors préférer s'auto-organiser ou initier des expérimentations citoyennes autonomes, inventer de nouvelles manières de vivre, sur les questions écologiques notamment, en mettant en place des choses en commun.

Il y a deux grands risques dans l'institutionnalisation de la participation. Le premier est de réduire cette question participative à une question technique, méthodologique. On pourrait prendre des outils et les mettre en place sans réfléchir à l'objectif. Avec tout le développement d'un marché de la participation, des consultants en communication peuvent être missionnés pour organiser une participation factice, il faut bien le dire, où l'objectif, pour revenir à ce qu'on disait au départ, est plutôt de légitimer les décisions déjà prises. Le deuxième risque porte sur le monopole des pouvoirs publics sur l'animation et de l'orientation: qu'en est-il de la possibilité pour les associations, le secteur associatif, la société civile de pouvoir porter des dispositifs participatifs? Il faut être attentif au fait que la responsabilité ne soit pas tout entière aux mains de personnes qui ont à la fois le pouvoir de décider et d'organiser la participation. Finalement, il s'agit de veiller à ce que cette institutionnalisation n'empêche pas l'essor et l'envie de la population de s'engager sous des formats différents et de manière plus autonome.

Quel rôle pour le centre interministériel de la participation citoyenne?

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – Il a été décidé suite à un comité interministériel de la transformation publique – juin 2019 - qu'un centre serait créé pour accompagner le développement de la participation citoyenne au niveau de l'État. Alors,

comment l'avons-nous abordé? Comment avons-nous construit l'offre de service et sur quels enjeux nous sommes nous positionnés?

Notre première priorité était d'améliorer la qualité des dispositifs. C'est-à-dire, comment diffuser l'importance d'accorder du temps au cadrage, de clarifier les objectifs, de mettre en œuvre les bonnes pratiques, etc.

Notre deuxième priorité était de développer une expertise publique sur le sujet de la participation citoyenne. Associer les citoyens, ça ne s'improvise pas. Il n'est pas suffisant d'ouvrir un lieu où d'avoir recours à un outil pour que la participation se fasse par magie. Ce n'est clairement pas ça. Il faut le prendre au sérieux. Cela demande du cadrage et de la méthodologie, et mine de rien, la méthodologie est quand même assez importante.

C'est important que les agents puissent s'acculturer et s'approprier les enjeux et les finalités de la participation citoyenne mais aussi de s'acculturer sur les biais à éviter. Tant qu'à faire, tenons compte de l'histoire des démarches de participation et évitons de reproduire les mêmes écueils.

Il est important de se former aux outils, aux méthodes et savoir concevoir des démarches. Pour initier ce travail (développer l'expertise publique), un réseau de référents dédiés à la participation citoyenne s'est mis en place depuis septembre 2021. Il y a maintenant un interlocuteur dans chaque ministère qui a la charge de développer la participation citoyenne. Ils peuvent par exemple nous solliciter pour déployer des formations à l'égard des agents de leur ministère. Nous pouvons les aider à identifier des sujets qui nécessitent de la concertation, etc.

Nous les sensibilisons aussi à l'importance de réussir ce que nous appelons le devoir de suite. Le devoir de suite, c'est l'engagement pris par le commanditaire et l'administration à rendre compte de l'impact d'une concertation aux citoyens. Cela signifie, au niveau de l'administration, qu'il faut mettre en place un processus pour documenter six mois, un an après une concertation les actions mises en place et que celles-ci soient rendues publiques.

Ce travail qui consiste à développer l'expertise publique sur la participation citoyenne nous permet d'aborder le développement de celle-ci de manière plus systémique et de dépasser l'approche projet.

Le troisième axe sur lequel nous travaillons, c'est la question de la transparence et du devoir de suite. Je viens de le décrire déjà mais l'enjeu est de tirer des enseignements à partir de ce travail sur l'impact d'une concertation. Nous ne sommes pas

du tout dans une position moralisatrice d'une part, ou de communication d'autre part, mais plutôt animés par l'envie de dépasser l'approche binaire qui consisterait à dire que la démarche n'a servi à rien ou au contraire a servi à tout.

Ce que nous voulons, c'est l'objectiver et en tirer des enseignements pour améliorer sans cesse la qualité des démarches. Ce travail s'incarne à travers la plateforme et se fonde aussi sur une écoute des citoyens pour comprendre de quelles informations ils souhaitent disposer demain pour se faire leur propre avis quant à l'impact d'une concertation.

La participation citoyenne : quel avenir ?

MARION CARREL – Derrière la forte envie de la participation, une question clé pour l'avenir de nos démocraties se profile : « comment faire avec cette tension entre des équipes dirigeantes qui sont là pour un temps court, qui doivent régler des choses rapidement et qui cherchent à être réélues, et le temps long et les décisions complexes à prendre, vis-à-vis du climat par exemple ? ». Plus généralement, pour l'avenir, deux grands scénarios se dessinent sur les questions participatives. Ce qui s'est dessiné et ce qui risque de se poursuivre, c'est un scénario dans lequel la participation est mise en place sous une forme, je ne dirais pas anecdotique, mais dans un contexte où l'objectif est plutôt de faire en sorte que les mouvements sociaux soient résorbés, régulés, que l'on puisse gérer les conflits. La participation est un petit peu à l'image de ce qu'on a vu avec le grand débat national lors duquel la Commission nationale de débat public, une autorité indépendante, garante de la qualité des débats publics, a été écartée. Le scénario qui se dessine, c'est une participation limitée, accompagnée de formes de réduction ou de vigilance vis-à-vis des mouvements sociaux et de l'auto-organisation de la population. Certains de mes collègues parlent même de conception monarchique de la participation.

Un autre scénario, beaucoup plus ambitieux sur la question de la participation, est celui du développement d'une démocratie dans laquelle les dispositifs participatifs sont pensés et régulés de telle sorte qu'ils contribuent réellement à l'intérêt général. Pour cela, il est nécessaire d'agir sur toutes les autres dimensions de la démocratie, à commencer par le financement et l'encouragement de l'activité associative, notamment dans les quartiers populaires. Je fais également partie de celles et ceux qui appellent de leurs vœux la mise en

place d'une convention citoyenne pour réfléchir à nos organisations démocratiques et aboutir à une nouvelle Constitution. Il faut réfléchir à la manière dont la démocratie représentative pourrait être régénérée, aux questions de proportionnalité, de mandat impératif, de vote électronique - il y a plein de dimensions à explorer - afin que la démocratie représentative soit davantage à l'image de la diversité de la population et davantage au service de la démocratie réelle.

TYPHANIE SCOGNAMIGLIO – Je trouve qu'il y a un bouillonnement vraiment intéressant et ce n'est pas qu'en France. Le gouvernement écossais, par exemple, a publié il y a moins de trois semaines sa stratégie pour institutionnaliser la participation citoyenne. Il y a des expériences comme les commissions délibératives au Parlement francophone de Bruxelles et tant d'autres. La liste est extrêmement longue. On voit que ça bouge à tous les niveaux. En France, on a eu un ministre de la Participation citoyenne, ça n'était jamais arrivé. Le CIPC a été créé. Rien qu'en 2021, les citoyens ont été concertés sur l'avenir de l'Europe, sur l'habitat de la France, sur la lutte contre les discriminations, sur l'avenir des vallées dévastées par la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes, etc.

Le grand débat et la Convention citoyenne pour le climat ont capté l'attention médiatique, mais il s'est passé plein de choses en 2021. Je trouve que ce bouillonnement est tout à fait positif. Après, sans être naïf, il y a effectivement des défis à relever sur la robustesse des démarches et la matière qui en ressort, si l'on veut espérer qu'elle puisse être directement introduite dans les politiques publiques ou dans la décision. Il faut que la matière soit robuste. Il faut aussi travailler cette exploitation des résultats. Il y a la question, on en a parlé, de toucher des publics qui aujourd'hui ne sont pas du tout touchés. Si l'on est dans la perspective de vouloir donner du poids à ce qui ressort de ces exercices, il faut aussi s'assurer que tout un chacun ait pu y participer. Aujourd'hui, on est à un moment pivot où il y a encore un travail de conviction ou d'acculturation sur ce que c'est, mais il faut aussi passer à l'étape suivante qui est comment le mettre en place. Concrètement, ça passe par quoi ? Je ne dis pas l'inverse de ce que j'ai pu dire avant. Il ne faut pas décorréliser ce travail d'acculturation, ce questionnement sur la finalité des démarches de participation citoyenne, etc. d'une partie plus opérationnelle sur comment ça doit se faire, comment changer d'échelle ? Si l'on veut être à la hauteur des enjeux et des ambitions de part et d'autre, comment s'y prend-on ? C'est le moment que nous vivons et je trouve ça passionnant de se poser ces questions et d'y apporter des réponses.

Dossier thématique

La participation citoyenne

Participation citoyenne et processus budgétaires : quelles configurations possibles ?

Par Léonard Gourbier

La participation citoyenne peut, dans le cadre du processus budgétaire, intervenir à différents moments de son élaboration et, en fonction de ceux-ci, prendre des formes variées. Ce croisement entre moment budgétaire – *ex ante*, *in itinere* et *ex post* – et forme participative – information publique, consultation publique et engagement public – va se traduire dans des postures très différentes, à la fois des citoyens et des pouvoirs publics dessinant 9 configurations possibles de participation citoyenne dans le processus budgétaire. La discussion autour des apports et limites de chacune d'elle permet de dessiner ce que pourrait être l'implication citoyenne et la démocratisation de l'action publique en matière budgétaire.

Au cours des dernières années, le processus budgétaire a été soumis à deux injonctions apparemment contradictoires. Une première de rationalisation et de standardisation issue des réformes inspirées du *New Public Management* (NPM) et amplifiée par le contexte austéritaire des dix dernières années ; une deuxième de démocratisation et d'ouverture vers le citoyen avec le développement des budgets participatifs. Dans les collectivités, la question des modalités de coexistence de ces deux tendances se pose de manière concrète. Cet article étudie les différentes configurations pouvant conduire à une plus grande implication des citoyens dans un processus budgétaire toujours plus standardisé.

Standardisation et participation, les pratiques budgétaires des collectivités à la croisée des chemins

La tendance à la standardisation et au renforcement du contrôle budgétaire

Au fil des ans, de plus en plus de fonctions ont été attribuées aux budgets publics, tant pour améliorer la performance des organisations que pour

rendre davantage compte au citoyen (Anessi-Pessina *et al*, 2016 ; Saliterer *et al*, 2018). Depuis l'instauration de la loi organique de loi de finances (Lolf) en 2001², la gestion budgétaire des administrations françaises a été sans cesse perfectionnée pour répondre aux demandes de modernisation et d'amélioration de la gestion publique. Dans les collectivités territoriales, depuis 2014 et le début de la baisse de la DGF, la raréfaction des ressources s'est traduite par une professionnalisation très forte du pilotage budgétaire et par un renforcement de son contrôle (Gourbier, 2020), avec notamment :

- standardisation et renforcement des procédures de préparation budgétaire,
- précision des prévisions budgétaires et des enveloppes,
- professionnalisation du suivi budgétaire (*tableaux de bord, implication renforcée des services supports, professionnalisation des « antennes comptables » ...*),
- démarche d'économies/d'optimisation budgétaire.

Cependant, ces « normes » budgétaires, portées principalement par l'administration, ont eu tendance à réduire la dimension politique du budget au profit de sa dimension technocratique (Bezes, 2005). Cette complexification budgétaire a donc

2 Promulguée le 1^{er} août 2001, la Lolf s'est appliquée pour la

première fois sur le budget de l'État de l'année 2006.

diminué l'influence des élus et n'a pas non plus facilité la bonne compréhension des enjeux budgétaires par les citoyens.

Aussi, pour les collectivités territoriales, la participation citoyenne dans le processus budgétaire reste un vaste chantier. Mais qu'en est-il réellement et comment la structurer? Concrètement, la participation des citoyens dans le processus budgétaire doit s'envisager différemment selon le « moment » à laquelle elle intervient. En effet, le processus budgétaire peut se résumer en plusieurs grandes phases impliquant des pratiques et outils de gestion différents. Trois temps peuvent être distingués dans le management du budget (Bouquin, 1992).

- *Ex-ante (l'avant)*: c'est la phase de budgétisation au cours de laquelle les acteurs construisent le budget pour l'année à venir. Il s'agit alors de chiffrer un plan stratégique et d'opérer des arbitrages qui permettront à l'organisation d'assurer ses grands équilibres budgétaires.
- *In-itinere (le pendant)*: en cours d'exercice, les acteurs doivent suivre l'exécution du budget. Il s'agit pour eux de s'assurer que les budgets sont consommés conformément aux prévisions et d'opérer des réajustements si nécessaire.
- *Ex-post (l'après)*: après l'exercice, les acteurs peuvent faire une évaluation de leur performance budgétaire (en s'appuyant notamment sur le compte administratif). Ils doivent alors vérifier que les projets planifiés ont bien été mis en place et dans le respect des enveloppes budgétaires allouées.
- Ces trois « moments » budgétaires impliquent des formes de participation citoyenne très différentes détaillées *infra*.

La tendance à la participation citoyenne

Le renforcement du contrôle budgétaire, porté principalement par l'administration, apparaît en décalage avec un autre mouvement de réforme de la gestion territoriale: le développement de la participation citoyenne. En effet, au cours des dernières années, de nombreuses initiatives ont été mises en place par les collectivités territoriales pour impliquer le citoyen dans la prise de décision locale. Parmi elles, le budget participatif semble être la forme plus plébiscitée par les collectivités territoriales (Soldo et al., 2019).

Dans la plupart des cas, les budgets participatifs permettent aux citoyens de proposer, de porter et/ou de voter pour de nouveaux projets, comme des espaces verts et divers équipements municipaux. Ces projets induisent de nouvelles dépenses d'investissement et ne doivent pas entraîner, en

théorie, de dépenses de fonctionnement. Le montant total des projets financés annuellement dans le cadre du budget participatif est le plus souvent limité à un très petit pourcentage du budget global de la collectivité. Il ne s'agit donc pas, le plus souvent, de consulter les citoyens sur de grandes orientations ou bien sur les grands équilibres budgétaires.

Aussi, pour caractériser la nature réelle de la participation dans le processus budgétaire des collectivités locales françaises, il est utile de revenir sur les grands types d'implication citoyenne. Pour Tellier (2011), il existe trois formes de participation citoyenne.

- *L'information publique*: il s'agit d'un flux d'information descendant allant de l'organisation publique vers les citoyens. C'est par ce biais que les pouvoirs publics peuvent "rendre compte" de leur action auprès de leurs administrés.
- *La consultation publique*: dans cette configuration, l'information circule dans un sens ascendant, c'est-à-dire des citoyens vers les organisations publiques. Les administrés peuvent alors s'exprimer, donner leur avis sur la conduite des affaires publiques.
- *L'engagement public*: c'est une forme plus aboutie de participation qui instaure un échange ascendant et descendant entre les organisations publiques et les citoyens; mais également un échange entre les citoyens eux-mêmes. Ces interactions peuvent alors servir de base à une co-construction de l'action publique et à une prise de décision collective.

Ces trois formes de participation ne sont pas exclusives les unes des autres mais plutôt complémentaires. Cependant, en matière budgétaire, elles impliquent des postures très différentes, à la fois des citoyens et des pouvoirs publics (voir partie 2).

Quelles modalités de participation citoyenne dans le budget ?

Nous avons vu précédemment qu'il existait trois formes de participation citoyenne (1.2) et trois "temps" dans le processus budgétaire (1.1). Le croisement de ces deux axes permet d'identifier 9 configurations de participation citoyenne dans le processus budgétaire (tableau). Dans cette partie, nous revenons sur chacune de ces configurations.

L'information publique au service du budget

L'information publique constitue une première étape de la participation citoyenne et consiste simplement à transmettre des informations aux citoyens. Elle est souvent mise en œuvre dans le cadre budgétaire.

Lors de la phase de budgétisation (configuration 1), il est fréquent que les organisations mettent en place une communication publique pour informer les citoyens sur les grands enjeux budgétaires. Il s'agit alors d'expliquer aux citoyens les grands équilibres du budget, la nature des ressources utilisées et la manière dont les dépenses sont réparties entre les différentes politiques publiques. Ici, les citoyens ne prennent pas part à la décision et les organisations publiques se contentent d'expliquer, de justifier leurs choix. On trouve ainsi de nombreux exemples de collectivités territoriales françaises qui diffusent sur leurs sites internet des documents visant à expliquer les choix effectués en matière budgétaire. Certaines communes sont même allées jusqu'à organiser des conférences pour exposer leur politique budgétaire (Loon-Plage, Brive-la-Gaillarde...). Au cours de la dernière décennie, on a eu quelques exemples de collectivités ayant même publié et communiqué leur plan d'économies budgétaires (par exemple, le Plan d'Équilibre et de Développement de la Ville de Nancy en 2015).

Mais il est également possible de communiquer avec les citoyens au cours de l'exécution budgétaire (configuration 4). Il s'agit alors de l'informer régulièrement sur l'avancée des projets et de leur financement. De façon plus conjoncturelle, cela permet également à l'organisation publique d'informer les citoyens sur des événements imprévus, survenant en cours d'exercice, et ayant un impact (*positif ou négatif*) sur le budget. Mais concrètement, on trouve peu d'exemples de démarche de communication publique déployée dans le cadre

de l'exécution budgétaire. Le transfert d'informations liées à des événements imprévus fait plutôt l'objet de communication spécifique et moins institutionnelle, par voie de presse notamment.

Enfin, une organisation publique peut communiquer avec le citoyen au moment de la post-évaluation budgétaire (configuration 7). Cela signifie qu'elle informera les citoyens sur les résultats obtenus et sur la manière dont elle a utilisé les deniers publics. En d'autres termes, il s'agit de communiquer sur leur niveau de performance budgétaire et, éventuellement opérationnelle. Dans les faits, on trouve peu d'organisations publiques qui communiquent ouvertement leur bilan en matière budgétaire. L'évaluation de la performance de l'organisation reste encore largement considérée comme une question purement interne et surtout administrative.

La consultation publique au service du budget

La consultation publique est une forme de participation qui permet aux citoyens de faire remonter leurs avis, leurs souhaits à une administration. Cette forme de participation peut être mise en application dans le cadre du processus budgétaire de trois manières.

D'abord, au cours de la phase de budgétisation (configuration 2), il est possible de consulter les citoyens pour recueillir leurs avis en matière budgétaire, sur leurs préférences en matière de politiques publiques et sur les services qui devraient, selon eux, bénéficier de davantage de moyens. Mais il est également possible de les consulter sur la manière dont ils souhaitent que les grands équilibres budgétaires soient assurés (hausse des impôts et/ou des tarifs, baisse des dépenses...) ou bien directement sur les projets à mettre en œuvre. Toutefois, dans cette dynamique de consultation publique, l'organisation garde seule la responsabilité de la décision finale. Par exemple, au Canada, à partir des années

Les différentes configurations de participation citoyenne dans le processus budgétaire

	Information publique	Consultation publique	Engagement public
<i>Ex ante</i> Construction budgétaire	1	2	3
<i>In itinere</i> Exécution budgétaire	4	5	6
<i>Ex post</i> Évaluation budgétaire	7	8	9

Source : auteur.

2000, de plus en plus de gouvernements provinciaux ont développé des démarches récurrentes de consultation budgétaire. Les Canadiens peuvent alors transmettre directement leurs priorités budgétaires lors d'événements publics, en présence des élus et des responsables administratifs; mais également par le biais de questionnaires postaux ou en ligne, voire de sondages commandés par le gouvernement provincial.

Mais il est également possible d'envisager de mettre en place une consultation publique au cours de la phase de suivi budgétaire (configuration 5). Cela signifie que les citoyens peuvent être consultés sur la manière dont les budgets doivent être consommés. S'il semble très difficile de consulter régulièrement l'ensemble des citoyens sur l'exécution budgétaire, au risque de perdre toute cohérence et toute continuité dans le pilotage budgétaire, une telle consultation peut être envisagée lorsque des événements imprévus bouleversent les prévisions budgétaires et la structure du budget, nécessitant des décisions de réajustement importantes. Concrètement, des exemples d'une telle approche sont très rares et semblent se limiter au cas très spécifique du budget participatif de Porto Alegre³. En effet, les membres de l'exécutif étaient tenus de présenter l'avancée des projets aux citoyens lors de conférences plénières organisées à mi-exercice budgétaire. Les citoyens pouvaient alors les questionner et émettre un avis sur la manière dont les deniers publics étaient consommés et dont les projets étaient mis en place.

Enfin, une démarche de consultation publique peut être envisagée au moment de la post-évaluation budgétaire (configuration 8). Il s'agit alors surtout de recueillir le point de vue des citoyens sur les projets réalisés et la manière dont ils ont été financés dans le but, le cas échéant, de faire des réajustements lors des exercices budgétaires à venir. Là encore, le seul exemple concret d'une telle approche semble être celui de Porto Alegre. Dans ce cas, les exécutifs locaux ainsi que les fonctionnaires étaient tenus de présenter leur bilan, en fin d'exercice, lors d'assemblées plénières. La procédure de budget participatif prévoyait que les citoyens puissent leur demander des comptes sur les résultats obtenus.

L'engagement public au service du budget

L'engagement public est la forme la plus aboutie de participation et consiste en une co-construction de l'action publique entre administration et citoyens. Cette forme de participation peut, elle-aussi, être déployée dans le processus budgétaire.

En effet, il est envisageable d'engager les citoyens dans la construction du budget (configuration 3). Ils participent alors collectivement à la prise de décision en matière budgétaire. Est co-construit un plan d'action permettant de guider les choix de l'organisation publique en matière économique et financière. Ils peuvent même prendre part aux arbitrages par le biais de représentants désignés ou tirés au sort. Dans les faits, il n'existe pratiquement pas d'exemple d'une telle approche et le seul cas existant est à nouveau celui du budget participatif de Porto Alegre. Des conférences plénières étaient organisées au cours de la phase de la construction budgétaire et les citoyens pouvaient voter pour définir et classer les priorités de l'action publique. Ils pouvaient même choisir les projets qu'ils souhaitaient que l'administration mette en œuvre.

Il est également possible d'engager les citoyens dans la phase de suivi budgétaire (configuration 6). Dans cette configuration, ils pourraient surveiller l'utilisation qui est faite des deniers publics et pourraient exposer leur point de vue sur d'éventuels réajustements budgétaires. Cette configuration ne paraît envisageable que si les citoyens qui y prennent part sont des représentants désignés ou tirés au sort pour assurer ce suivi tout au long de l'exercice. Là encore, le seul exemple concret d'une telle approche semble être celui de Porto Alegre. En effet, les citoyens élaient des représentants qui participaient, tout au long de l'exercice, aux échanges avec l'exécutif et au suivi de la manière dont les administratifs mettaient en place les projets et utilisaient les crédits mis à leur disposition.

Enfin, au cours de la post-évaluation budgétaire, l'engagement des citoyens peut également être envisagé (configuration 9). Ici, ces derniers seraient acteurs de l'évaluation et participeraient à la formulation d'un jugement sur la performance budgétaire de l'organisation publique. Par exemple, à Porto Alegre, des assemblées plénières étaient organisées et les citoyens participaient directement à l'évaluation de la performance des fonctionnaires.

³ Porto Alegre fût la première collectivité à mettre en place un budget participatif en 1989. Ce dispositif de consultation permettait aux citoyens de décider de la répartition des crédits alloués aux différents projets et investissements publics.

Initiée pour combattre la corruption et les inégalités sociales, cette initiative s'est traduite par une amélioration concrète de l'action publique dans certaines zones, notamment les plus défavorisées.

Ainsi, plusieurs configurations de participation citoyenne dans le processus budgétaire peuvent être envisagées et chacune d'entre elles peut présenter un intérêt dans la gestion des organisations publiques. Pour autant, les expériences de participation citoyenne dans le budget peuvent également présenter quelques effets pervers. Dans la partie 3 (*ci-dessous*), nous revenons sur quelques-uns de ces points positifs et négatifs.

Le budget participatif local en France aujourd'hui : limites et perspectives

Nous avons vu qu'il existait en réalité de nombreuses modalités d'implication du citoyen dans le processus budgétaire. Leur étude fait ressortir les limites actuelles des budgets participatifs locaux en France mais également certaines perspectives de développement.

Les budgets participatifs locaux en France, une participation en trompe l'œil ?

Si l'on applique la grille de lecture développée ci-dessus (partie 2) à la situation des budgets participatifs locaux en France, il semblerait que les démarches mises en œuvre s'apparentent à des processus de *consultation* et d'*engagement*. En effet, au moment de la *construction* du budget participatif, une première phase de consultation permet à des porteurs de projets de proposer des idées et à d'autres citoyens de voter pour leurs projets favoris (configuration 2).

Ensuite, dans un deuxième moment de *suivi* budgétaire, les porteurs des projets retenus suivent la réalisation de leur idée par (et avec) les services des collectivités territoriales ce qui s'apparente à une forme d'*engagement public* (configuration 6). Pour autant, ces processus de consultation et d'*engagement* peuvent sembler en trompe l'œil dans la mesure où les enveloppes allouées aux budgets participatifs ne représentent qu'un très faible pourcentage du budget de la collectivité (généralement 1 à 2 %). De plus, certaines contraintes viennent limiter les impacts réels des budgets participatifs. Par exemple, le fait de restreindre les projets aux dépenses d'investissement exclut toute décision structurelle qui nécessiterait un réajustement budgétaire important.

Quel rôle pour les élus locaux ?

La mise en œuvre de budgets participatifs pose également la question de la place des élus dans le processus budgétaire. En effet, le budget est

un outil majeur pour permettre une coordination entre politiques et administratifs dans la conduite de l'action publique. Or, les réformes visant à professionnaliser et renforcer le pilotage budgétaire ont déjà réduit l'influence réelle des élus par une « technocratisation » budgétaire. Ici, l'intervention directe des citoyens dans les choix budgétaires induit une forme de « court-circuitage » des élus qui tend à réduire encore leur influence.

Cela pose la question du rôle de représentation citoyenne que les élus sont censés jouer dans le processus budgétaire. Et cette question se pose d'autant plus que les taux de participation des citoyens dans les démarches de budgets participatifs sont souvent faibles et le profil des participants assez peu représentatif de la population générale. Aussi, malgré le caractère très limité des démarches de budget participatif mises en œuvre aujourd'hui dans les collectivités locales, celles-ci font ressurgir un débat plus profond entre démocratie directe et démocratie représentative.

Le budget, une affaire d'experts ?

Le développement des budgets participatifs dans les collectivités territoriales françaises remet également la lumière sur la question de l'expertise nécessaire pour être réellement acteur du budget. En effet, le développement de la participation implique un investissement préalable très fort des organisations publiques en termes de pédagogie, d'explication et de communication. Des études ont montré que le développement de démarches d'*information* et/ou de *consultation* publiques efficaces impliquait que les citoyens comprennent le fonctionnement et les enjeux d'un budget public afin de pouvoir réellement analyser les informations diffusées par les administrations (Tellier, 2011). De même, dans le cadre de processus d'*engagement*, des études montrent que la coordination entre les managers et les porteurs de projets citoyens, souvent peu au fait des contraintes administratives, peut être source de frustrations voire de tensions (Soldo et al., 2019). La participation impose donc avant toute chose de se poser la question de la pédagogie à mettre en place pour permettre aux citoyens d'être réellement acteurs dans le processus budgétaire.

L'austérité, opportunité ou menace pour le budget participatif ?

Plusieurs études ont montré que le contexte austéritaire survenu à la suite de la crise de 2008 avait eu des conséquences sur le processus budgétaire des collectivités territoriales. Nombre de collectivités ont pris des décisions de manière à

réaliser des économies budgétaires. Les citoyens n'ont pas été associés à ces plans d'économies alors même qu'ils ont des effets potentiellement importants sur les services et politiques publics locaux. On peut alors se demander si la participation des citoyens dans le processus budgétaire pourrait permettre de rendre les décisions d'économies plus démocratiques. Une plus grande implication des citoyens dans les démarches d'économies pourrait permettre de mieux comprendre et prendre en compte les impacts des décisions austéritaires sur la vie quotidienne des administrés.

Conclusion

Le processus budgétaire des collectivités locales semble aujourd'hui tiraillé entre une volonté de standardisation et une volonté d'ouverture démocratique. Alors que ces deux tendances semblent antinomiques, notre article montre qu'il existe un grand nombre de configurations possibles pour

associer davantage le citoyen dans le processus budgétaire, et ce, à différentes étapes. Mais celles-ci nécessitent de réfléchir concrètement aux modalités d'implication des administrés dans la gestion budgétaire de l'administration et à la place de ces démarches dans le développement d'une gestion budgétaire à la fois plus performante et plus démocratique. En effet, d'une part, la raréfaction des ressources publiques pousse les organisations publiques à professionnaliser toujours plus leurs processus budgétaires afin de les rendre plus efficaces. D'autre part, la volonté de démocratiser l'action publique amène ces organisations à chercher des moyens d'impliquer les citoyens dans leur management, y compris budgétaire. Notre article montre que le budget apparaît donc comme l'un des outils disponibles pour faire coïncider ces deux logiques, apparemment opposées. Il montre que différentes configurations existent pour impliquer davantage le citoyen dans les choix budgétaires et permettre à chacun – citoyen, fonctionnaire et élu – de jouer son rôle.

Léonard Gourbier est maître de conférences en sciences de gestion à l'université Paris Dauphine – PSL.

Références

Anessi-Pessina E., Barbera C., Sicilia M., Steccolini I. (2016),

“Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals”. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 29 No. 3, pp. 491-519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>.

Bezes P. (2005),

« Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L’impact du New Public Management », *Informations sociales*, n° 126(6), 26. <https://doi.org/10.3917/inso.126.0026>

Bouquin H. (1992),

La maîtrise des budgets dans l’entreprise, Edicef, Vanves.

Gourbier L. (2020).

Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales en contexte austéritaire : modèle de transformation et transformation des modèles, thèse de doctorat en sciences de gestion, Aix-Marseille Université.

Saliterer I., Sicilia M., Steccolini I. (2018),

“Public budgets and budgeting in Europe: state of the art and future challenges” In Ongaro E. et Van Thiel S., *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Palgrave Macmillan, London, pp. 141-163.

Soldo E., Carmouze L., Gourbier L. (2019),

« Budgets participatifs : mythes ou réalités d’un management public démocratique », *Association Internationale de Recherche en Management Public*, Paris.

Tellier G. (2011),

« La participation citoyenne au processus d’élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens », *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 95-115.

Les organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique : une catégorie d'institutions au positionnement original

Par Laurence Bherer

Depuis une trentaine d'années, plusieurs innovations en matière de démocratie participative ont été très valorisées. Toutefois, peu d'attention a été donnée aux innovations organisationnelles pour accueillir ces nouveaux dispositifs participatifs. Certains gouvernements ont ainsi fait le choix de créer des organisations publiques autonomes destinées uniquement à l'élaboration et la mise en œuvre de forums participatifs telle la Commission nationale du débat public en France. De la saisine, en passant par le choix du dispositif participatif et la capacité d'évaluer et de diffuser des informations, jusqu'au suivi, la comparaison entre quatre organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique (Opapp) montre que, si celles-ci constituent un modèle dédié à la fabrique de la participation, elles sont surtout des lieux de compromis où sont testées différentes formules d'animation du débat public, et, au-delà, d'identification des facteurs susceptibles d'assurer une forme de pérennité, de reconnaissance et d'efficacité à des espaces de délibération articulés à la décision.

Depuis une trentaine d'années, plusieurs innovations en matière de démocratie participative ont été très valorisées. Certains dispositifs tels que les budgets participatifs ou les assemblées citoyennes ont même fait le tour du monde : ces initiatives ont essaimé dans plusieurs continents, à tous les échelons politiques et dans des secteurs très variés de l'action publique (Ganuza, Baiocchi, 2019; Amelung, Grabner, 2017). Si le design participatif a donné lieu à une grande inventivité, peu d'attention a été donnée aux innovations organisationnelles pour accueillir ces nouveaux dispositifs participatifs. Certains gouvernements ont créé des services dédiés à l'organisation de la participation publique. Ils ont pu entraîner des nouvelles façons de travailler au sein des fonctions publiques. Toutefois, le modèle le plus courant est la sous-contractualisation avec des entreprises

spécialisées en participation publique, ce qui a permis le développement d'une nouvelle industrie de la participation dans plusieurs pays (Mazeau, Nonjon, 2018; Lee, 2015; Bherer *et al.*, 2017), sans toutefois apporter de transformation de l'État. Plusieurs observateurs de la participation publique soulignent pourtant le besoin d'institutionnaliser davantage la démocratie participative (Smith, 2021).

Dans cet article, nous étudions ce que nous appelons des organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique (Opapp) (en anglais, *independent body for public participation*, voir Bherer *et al.*, 2021). Il s'agit d'une appellation qui regroupe différentes formes d'organismes publics mis en place par les gouvernements avec le mandat d'organiser des forums participatifs⁴. Ce statut

⁴ Dans le texte, l'expression « forum participatif » désigne toutes les formes de dispositif participatif dont l'objectif est

d'inviter les citoyens à s'exprimer sur un enjeu précis.

d'Opapp que nous leur attribuons n'est donc pas créé par la législation; celle-ci établit des agences dont la mission est de favoriser la participation publique, en leur accordant des formes d'autonomie plus ou moins poussées, caractéristiques qui nous conduisent à les regrouper au sein d'une même catégorie. Cette législation énonce généralement des règles claires pour la mise en œuvre des dispositifs participatifs, mais avec une marge de manœuvre laissée aux Opapp.

Un des aspects les plus intéressants est que, théoriquement, les Opapp sont protégées de toute ingérence politique puisque ce sont des agences autonomes. Ce statut leur confère plusieurs atouts. Non seulement elles ont une certaine flexibilité dans la manière d'élaborer et d'organiser des forums participatifs mais elles ont aussi des ressources financières et institutionnelles qui garantissent leur longévité. Il s'agit donc d'un type d'organisation avec un mandat très original mais qui a été peu conceptualisé. Les Opapp demeurent encore exceptionnelles mais nous disposons désormais de quelques cas pour débiter l'analyse de ce type d'organisation.

Nous pouvons qualifier d'Opapp sept institutions. Trois d'entre elles ne seront pas analysées dans cet article. Il s'agit de: l'Institut Rathenau (créé en 1986 aux Pays-Bas), une organisation spécialisée dans l'évaluation des technologies et des sciences (Delvenne *et al.*, 2011); l'Autorité toscane de participation, une organisation lancée en 2008 qui finance des dispositifs participatifs liés à de grands projets ayant des impacts sociaux et environnementaux significatifs et aux politiques publiques locales (Ravazzi, 2017) et Sciencewise (créé au Royaume-Uni en 2005), une organisation d'abord dédiée à la formation sur les meilleures pratiques participatives, mais qui finance et encadre aussi certains forums participatifs (Pallett, 2015). S'y ajoutent quatre Opapp (*encadré*), les plus anciennes et/ou les plus discutées, qui seront présentées et comparées dans les prochaines sections: le Danish Board of Technology (DBT), créé en 1986 au Danemark; la Commission nationale du débat public (CNDP) créée en 2002 en France; et, au Québec, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (Bape) créé en 1978, et l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) datant de 2002. S'il existe quelques études qui les présentent individuellement, aucun travail n'a été fait pour les analyser comme catégorie d'organisation publique et pour interroger les effets potentiels des Opapp sur la pratique de la participation publique.

Ce texte vise à combler cette lacune à partir de la comparaison des quatre Opapp pour lesquelles nous disposons d'informations. Il entend ainsi questionner l'autonomie des Opapp et la façon dont les configurations qu'elle revêt impacte les pratiques de participation publique. La première section définit les Opapp en les positionnant par rapport à d'autres autorités publiques indépendantes et présente succinctement les quatre Opapp à l'étude. La deuxième section analyse comment l'autonomie de ces organisations s'exprime en matière de participation publique, à partir de quatre dimensions: la saisine, l'innovation, la mobilisation de l'information et le suivi. En conclusion, nous montrons que l'autonomie des Opapp est le reflet d'un compromis entre d'une part, le pouvoir consenti par la loi qui permet l'action et d'autre part, un certain encadrement qui délimite un périmètre d'action très précis en matière de participation publique. Ce compromis varie d'une Opapp à l'autre, ce qui révèle différentes façons d'institutionnaliser la participation publique en lien avec l'autonomie administrative.

Comprendre les Opapp et leur autonomie

Les organisations publiques autonomes sont « des entités gouvernementales qui (a) possèdent et exercent une certaine attribution d'autorité publique spécialisée, différente de celle des autres institutions mais (b) ne sont ni directement élues par le peuple ni directement gérées par des élus » (Thatcher, Stone, 2002 : 2, notre traduction). Leur appellation générale varie également d'un pays à l'autre (en France, on parle d'autorité publique ou administrative indépendante). Cette catégorie d'organisation comprend des entités publiques très différentes tels que les organismes de réglementation des télécommunications ou de l'énergie, les agences de l'alimentation et des médicaments, les agences de prestation de services, etc. L'éventail de leurs responsabilités va de l'offre de conseils à la prise de décisions exécutives. Nous nous intéressons ici aux agences publiques *dont tout le mandat est dédié à la participation du public*: c'est-à-dire qu'elles ont été créées avec l'unique objet d'organiser des forums participatifs.

Pour les chercheurs intéressés par les agences publiques, les Opapp peuvent sembler être des organisations mineures, non seulement parce qu'il en existe très peu, mais aussi parce que ce sont des organisations faibles par rapport aux agences de régulation. En établissant des normes, les agences de régulation influencent directement

Les quatre Opapp objets de l'étude

Le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (Bape)

Créé en 1978 au Québec, le Bape est un organisme indépendant mandaté pour tenir des audiences publiques sur de grands projets (Gauthier, Simard, 2011) dans le domaine de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE). Le Bape est dirigé par un président et un vice-président nommés par le ministre de l'Environnement. Le conseil du Bape est aussi composé de quatre commissaires à temps plein également nommés par le ministre de l'Environnement. Le conseil définit les lignes directrices en matière d'éthique, adopte les règles de procédure pour les audiences publiques et aide le président dans la gestion de l'organisme.

Le Danish Board of Technology (DBT)

Le DBT a été créé en 1986. Son mandat était de lancer une évaluation indépendante des risques technologiques, d'améliorer le débat public sur l'innovation technologique et de faire des recommandations politiques au parlement danois. Le DBT est dirigé par un président, avec l'aide de deux conseils. Le premier, le Conseil des gouverneurs, définit le programme et les priorités de la DBT, supervise le budget et nomme le président. Trois membres de ce conseil sont nommés par le ministre de la science, de la technologie et de l'innovation (sur recommandation du parlement). Les sept autres membres sont désignés sur recommandation d'organisations spécifiques de la société civile. Le deuxième conseil, le Conseil des représentants, compte jusqu'à 50 membres qui forment un forum pour discuter des questions liées à l'évaluation des technologies. C'est un lieu de génération d'idées nouvelles et d'évaluation du travail accompli. Le ministre nomme un maximum de 10 personnes à ce conseil. Les autres membres du conseil sont nommés sur recommandation d'organisations de la société civile désignées. En 2011, le gouvernement danois a arrêté de financer le DBT et l'a transformé en une fondation qui s'autofinance en fournissant des services participatifs (Horst, 2014). Ce n'est donc plus actuellement une Opapp. Le texte analysera donc son fonctionnement pendant ses vingt-cinq premières années d'existence.

La Commission nationale du débat public (CNDP)

La CNDP est une organisation créée en France en 1995 (Revel *et al.*, 2007). Son objectif est d'organiser et de superviser la mise en place de débat public sur les grands projets. La CNDP est devenue une autorité indépendante avec l'adoption de la *loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*. Depuis cette date, la CNDP est dirigée par un président et deux vice-présidents à temps plein, nommés par le gouvernement. Ils sont membres du conseil de même que 22 autres membres issus de trois types de secteurs : des représentants locaux, des magistrats des différents tribunaux et des organisations de la société civile. Le rôle du conseil est d'examiner les demandes de débats publics, de choisir parmi celles-ci les plus pertinentes et de décider du type de débat public nécessaire.

L'Office de consultation publique de la ville de Montréal (OCPM)

Créé en 2002, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a pour mandat de tenir des audiences publiques sur les grands projets et de réviser certains documents d'urbanisme ou de politiques publiques générales (Bherer, Breux, 2012). L'OCPM est composé d'un président et de 25 commissaires à temps partiel. Le président et les commissaires sont nommés pour un mandat de quatre ans par un vote à la majorité des deux tiers du conseil municipal.

les politiques dans lesquelles elles sont impliquées, alors que les Opapp n'ont qu'un rôle consultatif. Mais, du point de vue de la participation publique, les Opapp sont des organisations intéressantes car elles disposent de garanties légales pour mettre en œuvre des dispositifs participatifs, et pour traduire l'implication des citoyens en décisions publiques concrètes.

Plus spécifiquement, les partisans de ces agences promeuvent trois avantages théoriques aux Opapp. Premièrement, ces organisations peuvent accroître l'influence des espaces délibératifs sur les décisions publiques. Aujourd'hui, il existe plusieurs expériences participatives sophistiquées mais elles sont rarement bien articulées à la décision publique (Dean, Boswell, Smith, 2020). Ces

expériences se terminent souvent par l'achèvement du forum participatif, et toutes les riches discussions et propositions produites au cours de ce processus ne parviennent pas aux institutions publiques ou à leurs représentants. En revanche, lorsqu'elles disposent de bonnes ressources et d'un processus bien conçu, les Opapp peuvent constituer des canaux directs vers les autorités publiques (Escobar, 2013) et la prise de décision formelle, leur permettant en retour de renforcer leur légitimité institutionnelle. Leur pouvoir et leurs ressources permettent de traduire la délibération en recommandations politiques connues et diffusées.

Deuxièmement, les Opapp peuvent jouer un rôle bénéfique dans l'amélioration des dispositifs participatifs et des pratiques au sein du champ de la participation publique (Bherer *et al.*, 2021). Leur pérennité leur permet de jouer un rôle de diffusion (Escobar, 2013) - ou de « régulateur » - des meilleures pratiques participatives (Cooper, Smith, 2012) et de créer une mémoire institutionnelle concernant les meilleures pratiques. Cette pérennité est néanmoins toute relative car le gouvernement a toujours le pouvoir de les abolir. Mais dans le champ de la participation publique où les expériences participatives sont souvent uniques et peu régulières, la garantie légale qui permet une répétition et une consolidation des pratiques est un atout majeur. Ce rôle de diffuseur peut aussi conduire à ce que les Opapp aient une fonction explicite de mise en réseau et d'apprentissage pour les acteurs intéressés par la participation publique. Elles ont en effet la capacité de servir de référence et d'insuffler un processus d'apprentissage auprès des individus et des organisations intéressés par la participation publique (Bherer *et al.*, 2021).

Troisièmement, les Opapp peuvent contribuer à montrer les avantages de la participation publique. La forte institutionnalisation des Opapp les rend visibles dans l'espace public. Avec leurs ressources étendues et leur riche expérience, les Opapp ont en effet la capacité d'intéresser les médias, la société civile et les acteurs politiques à la délibération (Sciencewise, 2011).

En somme, l'autonomie des Opapp doit théoriquement agir pour : 1) mieux articuler les résultats des forums participatifs avec la décision publique, 2) améliorer et consolider les pratiques participatives et 3) aider à faire connaître la participation publique comme pratique.

Notre article adopte un regard large, comparant quatre cas d'Opapp dans trois pays différents, soit le Bape, le DBT, la CNDP et l'OCPM. Afin de mieux conceptualiser ces organisations et de bien comprendre le lien entre autonomie organisationnelle

et participation publique, il se concentre sur les différentes manières par lesquelles leur autonomie permet aux Opapp d'être innovantes en matière de participation publique et d'articuler les résultats des forums publics à la décision publique. Notre analyse est principalement basée sur des recherches documentaires. Dans le cas du Bape, de l'OCPM et du CNDP, nous avons également mené des entretiens et des enquêtes empiriques dans le cadre de nos projets de recherche actuels ou antérieurs.

Autonomie et organisation des forums participatifs

Comment l'autonomie des Opapp leur permet-elle de concevoir des dispositifs participatifs et d'articuler le résultat à la décision publique? Quatre aspects nous permettent de répondre à cette question : 1) la saisine, c'est-à-dire le processus qui conduit à l'initiation de forums participatifs par les Opapp ; 2) les capacités des Opapp à expérimenter des modes innovants de mise en œuvre d'outils participatifs ; 3) la marge de manœuvre en matière d'organisation, d'évaluation et de diffusion de l'information et 4) le mécanisme de suivi.

La saisine

La saisine permet de comprendre le processus qui conduit à l'initiation des forums publics : à quel point les Opapp ont-elles la capacité de décider d'organiser un dispositif participatif? Trois modèles existent parmi les quatre Opapp examinées : ouvert, semi-ouvert et fermé.

Le DBT avait la latitude complète pour sélectionner ses mandats. Le Conseil des représentants organisait une réunion chaque année pendant laquelle les membres rédigeaient un document de planification annuelle en discutant des questions technologiques et scientifiques pertinentes. Ils produisaient une liste d'une centaine de suggestions, basées sur des mandats reçus du gouvernement et du parlement danois, ou sur des propositions faites par la société civile ou des organisations privées. Le Conseil supérieur sélectionnait ensuite 20 projets parmi ces propositions. Le secrétariat du DBT étudiait leur pertinence et six ou sept projets étaient alors approuvés par le secrétariat du DBT pour l'année suivante (Klüver, 1995). Les cartes d'identité électroniques, les aliments génétiquement modifiés, la technologie éducative et l'infertilité ont été quelques-uns des sujets examinés par le DBT (Klüver, 1995).

La CNDP est un modèle intermédiaire : elle ne peut initier de forums participatifs mais elle a la

capacité d'examiner la justesse de la saisine et de la rejeter. Premièrement, lorsqu'un projet répond à certains critères définis dans la loi concernant le coût du projet et les caractéristiques techniques de chaque type d'installation (autoroutes, voies ferrées, ports, aéroports, pipelines, lignes électriques, sites nucléaires, barrages, ainsi qu'installations industrielles, culturelles, installations sportives et scientifiques), les maîtres d'ouvrage ont l'obligation de saisir la CNDP. Deuxièmement, d'autres saisines viennent volontairement des maîtres d'ouvrage eux-mêmes, y compris du gouvernement (dans le cas d'une politique publique ou d'un projet mené par une agence publique). Enfin, selon le principe d'un droit d'initiative, certaines saisines peuvent venir des élus, des collectivités locales, des associations, ou par le biais d'une pétition. Dans tous les cas, le rôle de la CNDP est d'examiner les demandes de débat public, d'évaluer si un forum participatif est nécessaire et de décider quel type de forum participatif est le plus approprié.

Finalement, les deux Opapp québécoises, le Bape et l'OCPM n'ont pas le pouvoir d'initier des forums publics ou de refuser une saisine. Les projets admis sont en effet définis par la loi. Pour le Bape, lorsqu'un projet soumis répond à certains critères techniques (adaptés à chaque type d'installation : barrages hydroélectriques, routes et autoroutes, décharges sanitaires/techniques, pipelines, ports, aéroports, usines de transformation chimique ou métallurgique, etc.), le processus d'évaluation d'impact environnemental commence. Le maître d'ouvrage public ou privé doit soumettre une étude au ministère de l'Environnement du Québec qui évalue les impacts environnementaux du projet. Lorsque le ministre de l'Environnement est satisfait de cette étude, celle-ci est rendue publique pour une période de 45 jours. Au terme de cette période d'information, si au moins un citoyen, une municipalité ou une ONG demande une enquête publique, le ministre de l'Environnement doit mandater obligatoirement le Bape pour tenir des audiences publiques.

L'OCPM suit le même principe de saisine avec une nuance importante : la saisine n'est pas confirmée par la demande de citoyens ou d'autres acteurs locaux. Seuls le comité exécutif de la Ville, le conseil municipal ou de l'un des 19 arrondissements peuvent mandater l'organisation montréalaise. La Charte de Montréal définit bien les critères techniques qui justifient la tenue d'audiences publiques pour un projet (Bherer, Breux, 2012). On pense notamment à la modification du plan d'urbanisme de la Ville ou la réalisation d'un mégaprojet urbain tel que des développements immobiliers, des équipements publics, des ports, des aéroports, des édifices patrimoniaux

reconnus par la *Loi sur les biens culturels du Québec* ou situés dans les quartiers du Vieux-Montréal, etc. Toutefois, l'OCPM ne peut pas agir sans mandat formel. Par ailleurs, depuis 2009, les citoyens montréalais ont le droit d'initier une consultation publique par le biais d'une pétition. Les consultations tenues en vertu de ce droit peuvent être confiées à l'OCPM, si les élus en décident ainsi.

Le choix des dispositifs participatifs

Les Opapp sont-elles complètement libres de choisir un modèle participatif, ou suivent-elles un modèle imposé? La capacité d'initiative suit en fait le même degré d'initiative que la saisine pour l'ensemble des Opapp : plus la saisine est ouverte, plus la capacité d'innovation est grande.

Une fois que le Conseil supérieur du DBT avait sélectionné les projets annuels finaux, il pouvait choisir sans aucune restriction les méthodes participatives les plus pertinentes pour chacun. Cette autonomie lui a permis d'expérimenter et d'être ainsi considéré comme l'une des organisations les plus innovantes dans le domaine de la participation du public (Horst, 2014). Le DBT a ainsi popularisé la conférence de consensus qui réunit un panel de 12 à 16 citoyens généralement tirés au sort pour arriver à un consensus sur un enjeu complexe. Le DBT a aussi développé d'autres outils participatifs tels que des ateliers de scénarios, des jurys citoyens, des ateliers prospectifs, etc. (Joss, 1998). Les ateliers de scénarios et les jurys citoyens étaient généralement mis en œuvre au niveau local lorsque les sujets étaient spécifiques à une région. Les conférences de consensus étaient utiles pour des sujets plus larges au niveau national ou international. En 2009, la DBT a organisé le *World Wide Views on Global Warming*, qui comprenait des rencontres entre 4000 citoyens de 38 pays qui ont débattu et donné leurs recommandations aux négociateurs sur le climat (Blue, Medlock, 2014).

Comme pour la saisine, la CNDP dispose d'une certaine marge de choix à l'intérieur d'un cadre établi par la loi. Cette dernière établit le principe des commissions mais le choix du dispositif participatif est fait par la CNDP. Une fois la CNDP saisie, son rôle est d'examiner les demandes de débat public et de décider quel type de forum participatif est nécessaire. Deux types de dispositifs participatifs ont été progressivement élaborés par la CNDP. Le premier est un débat public, c'est-à-dire un forum ouvert où les acteurs et les citoyens sont invités à discuter d'un projet sur un pied d'égalité (Fourniau, 2011). C'est la CNDP elle-même qui définit et organise ce débat public. Celui-ci prend une forme conventionnelle avec la tenue de grandes réunions publiques,

complétées par différents dispositifs participatifs comme des ateliers, des plateformes numériques ou des formules questions/réponses. Les citoyens, collectivités locales ou organisations peuvent monter des réunions locales volontaires et autonomes dont le compte-rendu sera également pris en compte par la CNDP. Progressivement, la CNDP a profité de sa marge de manœuvre pour innover davantage avec notamment la conduite de conférences citoyennes ou de panels citoyens basés sur le tirage au sort et reprenant l'esprit des conférences de consensus du DBT mais avec des panels plus nombreux.

La deuxième possibilité est un processus de dialogue, appelé concertation. La concertation est un terme général qui désigne un dispositif participatif à petite échelle pouvant prendre des formes très différentes, incluant parfois des panels citoyens tirés au sort. Lorsque la CNDP recommande un processus de concertation, le porteur de projet est responsable de la mise en œuvre du dispositif participatif mais doit respecter les principes définis par la CNDP. La concertation est donc organisée de façon autonome par le maître d'ouvrage mais la CNDP nomme alors un garant dont le rôle est d'encadrer le processus participatif afin de s'assurer que les citoyens puissent présenter leurs opinions au maître d'ouvrage (Guihéneuf, 2017).

Le garant s'assure que les maîtres d'ouvrage respectent la conception et le calendrier de la concertation soumis à la CNDP, posent des questions, proposent des améliorations, demandent des études complémentaires sur la pertinence du projet, etc. À l'issue du processus participatif, il rédige un rapport public, qui est publié sur le site de la CNDP. Le garant est une innovation française qui permet d'assurer la qualité d'une concertation organisée par le maître d'ouvrage en confiant le suivi à une personne neutre. Depuis les années 2000, ce rôle s'est progressivement imposé dans les processus de participation publique et à partir de 2016, la CNDP s'est vue confier la sélection et la formation des garants. Les maîtres d'ouvrage peuvent recourir à la liste des garants même si leur projet n'est pas saisi par la CNDP.

La capacité d'innovation du Bape et de l'OCPM est davantage encadrée par la loi mais aussi par une certaine « dépendance au sentier » du modèle québécois de consultation publique. Dans la foulée de la création du Bape en 1978, ses fondateurs ont mis en place un modèle d'audiences publiques en deux temps qui est devenu la norme au Québec en matière de participation publique et qui a aussi été importé par l'OCPM lors de sa formation en 2002. Pour les deux organisations, la loi prévoit la tenue d'audiences publiques sans toutefois que

la manière de faire soit précisée. Le Bape comme l'OCPM ont développé un règlement interne précisant le déroulement des audiences publiques. La première série d'audiences vise à informer les citoyens, à tenir des discussions et à poser des questions au maître d'ouvrage. La deuxième série d'auditions publiques permet aux citoyens d'exprimer leurs opinions, principalement par le biais de présentation de mémoires (verbaux ou écrits). Le nombre de séances est déterminé par les commissaires qui chapeautent chaque processus.

Toutefois, même si l'OCPM a adopté les audiences publiques en deux temps, la loi lui donne une plus grande capacité d'innovation que son institution sœur qui a un règlement interne plus formalisé. Cela a permis à l'OCPM de développer au cours des 10 dernières années de nouveaux outils pour encourager la participation des citoyens. On pense notamment aux ateliers créatifs (avec maquette ou jeu de rôles), aux forums thématiques ou encore, aux activités citoyennes contributives qui permettent aux citoyens d'organiser eux-mêmes un espace de dialogue dont le résultat est ensuite transmis à l'OCPM.

La capacité d'évaluer et de diffuser des informations

Quelle est la capacité des Opapp à mobiliser de l'information diversifiée? L'objectif est de fournir des informations de qualité qui serviront à 1) éclairer les citoyens pour qu'ils puissent formuler une opinion avisée, 2) enrichir le rapport final. Cela se manifeste de différentes manières: la capacité à évaluer la qualité des informations soumises par le maître d'ouvrage et à exiger des informations complémentaires, le pouvoir de créer de l'information et/ou le rôle de diffusion de l'information. À cet égard, les quatre Opapp ont une grande autonomie. Alors que le DBT met les citoyens membres de la conférence de consensus au cœur de ce processus de recherche et d'évaluation de l'information, les trois autres organisations disposent d'un pouvoir appréciable pour demander des informations supplémentaires par le biais de leurs commissaires qui agissent comme fiduciaires de la démarche participative.

Pour les fins de la discussion, dans le cas de la DBT, nous mettons en avant le modèle de la conférence de consensus qui est une enquête de trois jours organisés sous la forme d'une rencontre entre un panel d'experts et un panel composé de 12 à 16 citoyens tirés au sort. Après délibérations et questions posées aux experts, les citoyens discutent entre eux pour obtenir un consensus sur les préférences à inclure dans le rapport final.

La priorité en termes d'information est d'informer le panel citoyen en leur fournissant une documentation

écrite avant les rencontres. Cela se fait de deux manières. Premièrement, le comité directeur qui supervise la conférence de consensus s'assure que le panel citoyen reçoive un matériel impartial et adéquat en rédigeant et en révisant le matériel préparé par la DBT. Ce matériel est aussi rendu public, de même que tous les rapports, les documents d'experts et la documentation connexe utilisée par le jury. Deuxièmement, les citoyens qui sont membres du panel choisissent eux-mêmes les experts avec qui ils veulent échanger au moment de la conférence.

Les trois autres Opapp jouent un rôle important pour contrôler l'information et la diffuser publiquement grâce à divers outils d'informations développés au fil du temps et au rôle actif que tiennent les commissaires. Dans un premier temps, la CNDP demande au maître d'ouvrage de rédiger une documentation. Avant de la publier, la CNDP contrôle la qualité de l'information et peut demander au maître d'ouvrage de la réviser. Un site internet est créé pour chaque concertation ou débat public. Il contient de nombreuses informations sur le projet, les points de vue des différents acteurs, les *verbatim* de chaque réunion publique, une newsletter, le calendrier des réunions publiques, une rubrique questions-réponses, des entretiens avec des experts et parties prenantes, etc. La CNDP a également créé un outil original, le *cahier d'acteur*, dans lequel les organisations et les collectivités locales peuvent présenter leurs avis écrits. L'objectif est que les parties prenantes aient les mêmes possibilités de diffusion que le maître d'ouvrage. Parfois, un expert indépendant témoigne lors d'une réunion publique ou rédige un rapport sur une question précise. Certains documents imprimés sont aussi postés à chaque foyer de la zone concernée par le projet. Lorsque le maître d'ouvrage ne produit pas les bonnes informations ou ne répond pas correctement à la question d'un citoyen, les commissaires ou les garants le notent dans le rapport final.

Lorsque l'OCPM reçoit un mandat du conseil municipal ou du comité exécutif, un avis public annonçant la consultation est publié dans un quotidien au moins 15 jours avant la première séance publique. Pendant cette période, une stratégie globale de diffusion et de publicité est mise en œuvre. Tous les documents pertinents sont disponibles dans plusieurs bibliothèques de la municipalité et sur le site Internet de l'OCPM. Les maîtres d'ouvrage ou la Ville de Montréal y déposent généralement des documents d'information. L'OCPM peut pallier à ce manque d'information initiale en produisant un document de synthèse et en faisant témoigner des experts lors d'assemblées publiques. Au cours du processus, les commissaires peuvent demander au maître d'ouvrage de fournir

des documents supplémentaires, et le maître d'ouvrage est libre de le faire ou non. L'OCPM a également développé divers outils pour rejoindre les citoyens, comme la distribution de dépliants à chaque foyer directement concerné par un projet. Les transcriptions de toutes les discussions lors des audiences publiques sont aussi publiées.

Par rapport à la CNDP et l'OCPM, le Bape a un pouvoir supplémentaire pour contrôler et diffuser l'information. Ce pouvoir provient de ce que la tradition parlementaire appelle « le pouvoir d'enquête ». Cela signifie que les commissaires peuvent 1) requérir la comparution de toute personne dont le témoignage est jugé pertinent pour l'objet de l'enquête et 2) demander tout document utile à la compréhension du dossier (Baril, 2013 : 293). L'utilisation formelle de ce pouvoir coercitif est généralement évitée. Mais ce pouvoir est symboliquement fort, car la demande d'informations auprès du gouvernement ou d'un maître d'ouvrage exerce une forte pression morale sur ces derniers.

Cela signifie aussi que l'un des principaux rôles du Bape est de diffuser l'information. Tout d'abord, en plus de publier le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement du maître d'ouvrage, toutes les discussions lors des audiences publiques sont transcrites et publiées. Si une question posée par un citoyen n'a pas reçu de réponse, les commissaires peuvent demander au maître d'ouvrage ou au gouvernement de publier les informations nécessaires. Le site Internet du Bape contient toutes les demandes faites par chaque commission. Les commissaires peuvent également demander le témoignage d'un expert indépendant ou d'experts de divers ministères.

Le suivi

Avec cette quatrième dimension, nous cherchons à voir comment l'autonomie contribue à garantir que les opinions des citoyens soient entendues. Nous nous intéressons ici aux liens avec le processus décisionnel. Le Bape et la CNDP disposent de mécanismes de suivi formels alors que l'articulation entre le rapport et la décision est moins affirmée pour les deux autres Opapp.

Pour le Bape, le processus d'évaluation d'impact environnemental oblige le gouvernement à se prononcer sur la base du rapport du Bape. À l'issue de la deuxième partie des auditions, la commission rédige son rapport d'enquête et d'auditions publiques. Ce rapport contient une présentation des points de vue des citoyens, une analyse des enjeux et une série de recommandations, dont l'une est soit d'accepter, de demander des modifications ou de rejeter le projet. Après avoir reçu le rapport du Bape, le ministre

dispose de 60 jours pour le rendre public et ensuite annoncer sa décision sur le projet sous examen. Il est donc facile de rapprocher les travaux du Bape et la décision gouvernementale: aux vues des recommandations du Bape, le gouvernement se doit de justifier sa décision. L'influence des rapports du Bape sur la décision gouvernementale explique pourquoi leur couverture médiatique est généralement très bonne (Gauthier et Simard, 2011).

Pour la CNDP, à l'issue du débat public, la commission rédige un compte-rendu d'environ cent pages présentant l'avis des citoyens et des recommandations. Ce document est remis au maître d'ouvrage. Le président du CNDP produit également un bilan qui pointe les manques dans l'accès à l'information et dans le déroulement du débat. Enfin, dans le cas d'une concertation, le maître d'ouvrage rédige un rapport et celui-ci est joint au rapport du garant, qui témoigne alors de la qualité de la démarche participative.

Il existe un mécanisme de suivi de la démarche participative puisque dans les trois mois suivants, le maître d'ouvrage doit annoncer sa décision sur son projet (projet retenu, modifié, suspendu ou abandonné), qui sera rendue publique sur le site de la CNDP. Cette présence permet de vérifier rapidement les effets du débat. La CNDP examine la réponse du maître d'ouvrage et désigne alors un garant pour suivre l'étape post-débat ou

post-concertation. L'objectif est d'assurer une continuité du dialogue jusqu'à l'étape de l'enquête publique (étape qui arrive au moment de la mise en œuvre du projet et qui n'est pas encadrée par la CNDP). La procédure de suivi peut durer plusieurs années selon l'ampleur du projet.

L'OCPM suit le même modèle que le Bape en termes de rapport mais le mécanisme de suivi n'est pas aussi institutionnalisé. Les audiences publiques donnent lieu à la publication de rapports d'une centaine de pages exposant les enjeux et les positions exprimées par les citoyens. Une liste de recommandations est également préparée par les commissaires, qui peuvent accepter ou rejeter le projet ou demander qu'il soit modifié. Une des originalités de l'OCPM réside dans le fait qu'une grande partie des recommandations sont formulées dans le but de faire en sorte que le projet à l'étude respecte les politiques publiques officielles montréalaises (sur les arbres, le logement abordable, le plan d'urbanisme, etc.). Les rapports de l'OCPM jouent donc un rôle de mise en cohérence dans la poursuite du processus d'élaboration des politiques publiques.

Lorsque le rapport de consultation est prêt, il est envoyé à l'exécutif municipal. Deux semaines plus tard, il est rendu public sur le site Internet de l'OCPM et soumis au conseil municipal et au comité exécutif. Le conseil municipal prend alors la décision finale d'autoriser ou non le projet, en suivant ou

Les convergences et divergences entre les différents Opapp autour de ces quatre moments que sont la saisine, le choix du dispositif participatif, l'évaluation et la diffusion de l'information et le suivi peuvent être résumées de la façon suivante:

	Bape	CNDP	DBT	OCPM
La saisine	Strictement limitée par la loi -	Limitée par la loi mais possibilité de refuser +/-	Complète initiative +	Limitée par la loi et dépendante du bon vouloir de la Ville -
Le choix des dispositifs participatifs	Strictement limité par la loi -	Possibilité de choisir le meilleur dispositif +/-	Complète initiative +	Limité par la loi avec une certaine marge de manœuvre pour innover à l'intérieur du dispositif reconnu +/-
L'évaluation et la diffusion de l'information	Mobilisation de l'information et pouvoir d'enquête +	Mobilisation et pouvoir de révision de l'information +/-	Production et mobilisation sans restriction de l'information +	Mobilisation et diffusion de l'information mais sans garantie -
Le suivi	Obligation du gouvernement de répondre aux recommandations +	Obligation du promoteur de répondre au compte-rendu des opinions +	Aucun mécanisme de suivi -	Mécanisme informel de suivi +/-

non les recommandations de l'OCPM. Il n'y a donc pas de mécanisme formel de suivi mais il existe au sein de la fonction publique ou dans certains arrondissements des initiatives internes de suivi.

Le DBT avait une démarche moins encadrée. Chaque processus participatif donnait lieu à un rapport final de 15 à 30 pages. Certains rapports comprenaient des recommandations, et d'autres identifiaient simplement des points de vue partagés, des conflits et différentes options. Ce rapport était présenté aux décideurs politiques et aux médias le troisième jour de la conférence de consensus. Les rapports DBT étaient avant tout rédigés dans le but d'informer les citoyens et les membres du parlement danois, ainsi que d'alimenter le débat public. Une variété d'activités de diffusion (*via* des documents d'information, des produits audiovisuels, *TeknologiDebat* - un magazine avec 7500 abonnés, des livres, etc.) était prévue (Kluver, 1995). La DBT proposait d'organiser des réunions d'information avec les commissions parlementaires concernées qui pouvaient accepter ou non. Toutefois, rien n'était garanti et la réception des rapports était donc incertaine.

Discussion: quelle autonomie pour quel modèle de participation publique ?

La comparaison montre que la contribution des Opapp à la diffusion des innovations participatives est moins importante qu'on aurait pu l'espérer. Bien que ces organisations soient considérées comme des autorités crédibles dans la légitimation de la participation publique, les cadres juridiques dont elles dépendent leur imposent certaines restrictions. En d'autres termes, les Opapp sont des acteurs puissants dans le domaine de la participation publique, mais elles ne peuvent pas faire tout ce qu'elles veulent. Par exemple, comme la loi oblige le Bape à organiser des audiences publiques, il ne peut innover et diffuser en dehors du cadre de ce type de dispositif participatif. De son côté, la CNDP est plus libre d'innover et a donc expérimenté progressivement de nouveaux outils participatifs, comme la conférence de citoyens. L'OCPM exploite la marge de manœuvre qu'elle a pour renouveler un peu le modèle en deux temps des audiences publiques initié par le Bape. Dans le cas québécois, la contrainte n'est pas juste légale : il y a aussi une dépendance forte à un modèle d'audiences publiques reconnu et attendu.

Cependant, bien qu'ils n'aient pas un rôle clair d'innovateurs, le Bape, la CNDP et l'OCPM diffusent tous trois des « règles de l'art » en matière de participation

publique. La structure organisationnelle du Bape a inspiré la création de la CNDP et de l'OCPM, tandis que la CNDP, à son tour, a joué un rôle important dans la création et la reconnaissance d'un nouveau rôle : celui de garant dans la conception et la mise en œuvre de processus de dialogue et de participation équitables et ouverts. Il sera très intéressant, dans les années à venir, de voir si et comment cette innovation permettra d'augmenter le nombre et la qualité des dispositifs participatifs. L'OCPM agit également comme une organisation ressource pour sa communauté, notamment en matière de pratiques participatives plus inclusives. La CNDP et l'OCPM ont aussi beaucoup investi pour développer des nouvelles pratiques pour rejoindre les citoyens.

La comparaison montre que l'autonomie d'une Opapp est une question d'équilibre et de contre-poids : plus d'autonomie dans une dimension signifie moins de capacité dans une autre. Un renforcement de l'une s'accompagne souvent de plus de contraintes pour l'autre partie de l'équation. L'autonomie accordée à chacune des Opapp est ainsi le reflet d'un compromis entre le pouvoir et les ressources consentis par la loi et un certain encadrement qui réduit le périmètre d'action de l'Opapp en matière de participation publique.

Ce compromis se voit tout d'abord dans le lien entre la capacité de s'auto-saisir d'un débat et d'innover et l'articulation à la décision : plus le pouvoir d'auto-saisine et d'innovation est grand, moins l'articulation à la décision est forte. Des quatre Opapp, le DBT est celle qui a le plus de liberté pour créer et adapter des forums participatifs sur les thématiques qui l'intéressent. Il contrôle ainsi totalement son agenda et peut proposer des dispositifs participatifs originaux, ce qui l'a emmené à être un leader de l'innovation participative reconnue à travers le monde. Il s'agit d'une réussite majeure. Toutefois, le DBT ne bénéficie d'aucun mécanisme de suivi car son intégration à la décision publique est assez faible. Le rôle du DBT était davantage de lancer de nouveaux débats publics, d'informer les citoyens danois sur certaines questions technologiques et scientifiques et de faire des recommandations au parlement danois.

Le Bape est à l'opposé de la DBT : le contrôle de la saisine et des modes participatifs est très important mais l'articulation à la décision est forte grâce à l'obligation du gouvernement d'émettre un avis favorable ou non sur le projet. Le lien entre les audiences publiques et la décision gouvernementale est direct, ce qui se reflète dans la couverture médiatique des avis du Bape, qui est encore plus importante lorsque le gouvernement choisit de ne pas respecter les recommandations de l'Opapp québécoise. Les deux autres Opapp représentent

des modèles intermédiaires avec moins de possibilité d'innover que le DBT mais une articulation à la décision plus affirmée. La CNDP et l'OCPM ont en effet un cadre général à suivre, mais elles sont plus libres d'adapter et de revoir ce cadre.

La CNDP ne peut s'autosaisir d'un projet mais elle a la latitude d'accepter la saisine et de choisir le dispositif participatif le plus approprié. Les formules très larges du débat public et de la concertation permettent en effet théoriquement d'innover. Le rôle actif qu'a joué la CNDP dans la mise en place des garants démontre bien comment son indépendance peut être utile à l'innovation. Par ailleurs, l'obligation du maître d'ouvrage de répondre aux rapports du débat public ou de la concertation est un outil d'articulation à la décision qui permet une certaine impubilité. L'OCPM n'a pas d'auto-saisine ni de règles permettant une saisine automatique comme le Bape mais il bénéficie d'une marge de manœuvre dans le choix des dispositifs participatifs qui pourrait être davantage exploitée, comme le fait progressivement la CNDP ces dernières années. L'OCPM se sert toutefois de cette autonomie pour innover en matière d'articulation de la décision, soit en prévoyant une analyse systématique des projets en fonction des politiques officielles de la ville, soit en publiant un guide qui suggère le besoin fort d'un suivi.

Cette première analyse permet de se demander si plus d'autonomie est toujours le mieux pour une Opapp? Intuitivement, on répondrait oui à cette question, car l'autonomie est une valeur forte de la démocratie. Un bon degré d'autonomie est en effet nécessaire pour la crédibilité d'une organisation spécialisée dans la mise en œuvre d'un débat juste et éclairé. Toutefois, lorsque nous examinons les questions délicates du lien avec le processus décisionnel et les ressources disponibles, il semble que les Opapp aient également besoin d'une capacité à se faire entendre; mais cela s'accompagne d'un pouvoir plus restreint d'innover et de contrôler son agenda participatif.

À cet égard, le cas du DBT et de sa récente conversion en fondation est assez intrigant. Nous pouvons émettre l'hypothèse que cette liberté vis-à-vis de l'État peut expliquer pourquoi il a été facile pour le gouvernement danois de transformer le DBT en une organisation de la société civile. En effet, ce changement n'a pas eu de conséquences directes sur le processus décisionnel du gouvernement ou du parlement danois car le DBT n'y ait pas intégré. Par comparaison, il serait assez surprenant que le Bape soit transformé demain en fondation, car cela nécessiterait une transformation majeure dans la façon dont le gouvernement québécois autorise les grands projets. Il en va de même pour la CNDP et l'OCPM

qui, sans avoir un lien aussi fort à la décision que le Bape, sont aussi bien intégrés à la décision publique; leur disparition exigerait une réforme importante des processus décisionnels dans lesquels ils sont engagés.

Par ailleurs, on peut également penser que l'absence de mécanisme de suivi a miné l'impact des rapports du DBT, ce qui a défavorisé sa reconnaissance auprès du public danois. En d'autres termes, comme l'organisation ne donnait pas un pouvoir important aux citoyens, ceux-ci ne portaient pas une grande attention au DBT (Horst, 2014); l'institution était en effet peu connue auprès des Danois. Cette hypothèse vient rejoindre des travaux en administration publique qui montrent que les organisations publiques autonomes qui survivent dans le temps sont celles qui réussissent à se créer un public qui veille à leur pérennité et les protège de toutes menaces de couperet (ce qui ne manque jamais d'arriver) (Carpenter, 2020). Cette hypothèse montre que, créer un espace de délibération de qualité, comme a pu le faire le DBT avec les conférences de consensus, n'est pas suffisant pour assurer la survie d'une Opapp. Le pouvoir des Opapp est certes de développer une expertise reconnue en dispositifs participatifs mais cela doit s'accompagner de garanties légales ou réglementaires importantes pour assurer le suivi des forums participatifs.

Cet article montre que les Opapp sont des organisations importantes dans la participation publique, et que les choix faits quant à leur autonomie formelle et de mise en œuvre signifient beaucoup en termes de visibilité, de représentation et de transparence. Les Opapp révèlent également l'importance et la place de la participation publique dans la société, ainsi que la légitimité et l'influence que ces organisations publiques autonomes peuvent générer pour les citoyens au cœur de l'État.

Cette discussion met aussi à nu le fait que l'autonomie n'est pas une valeur objective, elle est liée au contexte, et chaque pièce du puzzle doit être examinée. L'objectif de notre article était de faire une première exploration et comparaison des Opapp afin d'analyser ce qu'elles sont capables de faire avec cette autonomie. À ce titre, l'autonomie administrative, comme celle détenue par les Opapp, est toujours intégrée dans des positionnements institutionnels et légaux. En raison d'une forte institutionnalisation, les Opapp offrent une plus grande garantie et prévisibilité à la participation publique mais cela ne vient pas sans compromis sur le modèle de participation publique qui peut être promu.

Laurence Bherer est professeure agrégée en sciences politiques à l'université de Montréal.

Références

- Amelung N., Grabner L. (2017),**
 “Making Citizen Panels a “Universal Bestseller” : Transnational Mobilization Practices of Public Participation Advocates”, in Bherer L., Gauthier M., Simard L. (dir.), *The professionalization of public participation*, New York : Routledge, pp. 189-213.
- Baril J. (2006),**
Le Bape devant les citoyens, Québec, Presses de l’Université Laval.
- Bherer L., Gauthier M., Simard L. (dir.) (2017),**
The professionalization of public participation, Routledge.
- Bherer L., Gauthier M., Simard L. (2021),**
 “Developing the Public Participation Field : The Role of Independent Bodies for Public Participation”, *Administration & Society*, 53 (5), pp. 680-707.
- Bherer L., Breux S. (2012),**
 “The Diversity of Public Participation Tools: Complementing or Competing With One Another?”, *Canadian Journal of Political Science*, 45 (02), pp. 379-403.
- Blue G., Medlock J. (2014),**
 “Public Engagement with Climate Change as Scientific Citizenship: A Case Study of World Wide Views on Global Warming”, *Science as Culture*, (ahead-of-print), pp. 1-20.
- Carpenter D. (2020),**
The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in executive agencies, 1862-1928, Princeton University Press.
- Cooper E., Smith G. (2012),**
 “Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany”, *Journal of Public Deliberation*, 8 (1), pp. 1-39.
- Dean R., Boswell J., Smith G. (2020),**
 “Designing democratic innovations as deliberative systems: The ambitious case of NHS citizen”, *Political Studies*, 68 (3), pp. 689-709.
- Delvenne P., Fallon C., Brunet S. (2011),**
 “Parliamentary technology assessment institutions as indications of reflexive modernization”, *Technology in Society*, 33 (1), pp. 36-43.
- Escobar O. (2013),**
 “Upstream public engagement, downstream policy-making? The Brain Imaging Dialogue as a community of inquiry”, *Science and Public Policy*, pp. 1-13.
- Fourniau J.-M. (2011),**
 « L’institutionnalisation controversée d’un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 70-93.
- Ganuza E., Baiocchi G. (2019),**
 “The long journey of participatory budgeting”, in Elstub S., Escobar O. (dir.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing, pp. 77-89.
- Gauthier M., Simard L. (2011a),**
 « Le Bureau d’audiences publiques sur l’environnement du Québec : Genèse et développement d’un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 39-69.
- Guihéneuf P.-Y. (2017),**
Garantir la concertation, Éditions Charles Léopold Mayer.
- Horst M. (2014),**
 “On the weakness of strong ties”, *Public Understanding of Science*, 23 (1), pp. 43-47.
- Joss S. (1998),**
 “Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: An impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate”, *Science and Public Policy*, 25 (1), pp. 2-22.
- Klüver L. (1995),**
 “Consensus Conferences at the Danish Board of Technology”, in Joss S., Durant J. (ed.), *Public Participation in Science: The role of Consensus Conferences in Europe*, London : Science Museum, pp. 41-49.
- Lee C.-W. (2015),**
Do it yourself democracy. The rise of the public engagement industry, Oxford University Press.
- Mazeaud A., Nonjon M. (2018),**
Le marché de la démocratie participative, Éditions du Croquant.
- Pallett H. (2015),**
 “Public participation organizations and open policy: a constitutional moment for British democracy?”, *Science Communication*, 37(6), pp. 769-794.

Ravazzi S. (2017),

“When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective”, *Critical Policy Studies*, 11(1), pp. 79–100.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Dubreuil B., Lefebvre R. (eds.) (2007), *Le débat public: Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Sciencewise (2011),

International Comparison of Public Dialogue on Science and Technology, Harwell: Sciencewise Expert Resource Centre.

Smith G. (2021),

Can Democracy Safeguard the Future?, Cambridge: Polity Press.

Thatcher M., Sweet A.-S. (2002),

“Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions”, *West European Politics*, 25(1), pp. 1-22.

Note réactive Espagne



Publiée dans le cadre de l'activité de veille internationale en gestion publique du bureau de la recherche de l'IGPDE, la *Note réactive* décrit des expériences administratives réalisées dans d'autres pays du monde dans les cinq grands domaines du management public (budget et performance, gouvernance, relation à l'utilisateur, emploi public, transformation numérique).

Pour retrouver toutes les *Notes réactives* publiées depuis 2010, rendez-vous sur le site de l'IGPDE :

[https://www.economie.gouv.fr/
igpde-editions-publications/note-reactive-0](https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-0)

Decide Madrid, enjeux et défis des plateformes de participation citoyenne

Par Gabrielle Torres

Ajoutant à la démocratie représentative des mécanismes d'implication directe des citoyen·nes dans la prise de décision publique⁵, la démocratie participative prend forme dans des initiatives très variées. L'une d'entre elles concerne le développement croissant de plateformes numériques de participation citoyenne mises en œuvre au niveau local. Ce nouvel outil doit néanmoins faire face à de nombreux défis en termes organisationnels, techniques et politiques pour assumer son souhait de renouvellement démocratique.

L'Espagne a récemment connu plusieurs épisodes de revendications sociales relatifs au manque de représentativité du peuple dans le processus démocratique. Traduisant une forme de défiance vis-à-vis des pouvoirs publics, ces mouvements ont incité les institutions locales à chercher des dispositifs innovants susceptibles d'impliquer davantage les populations dans la fabrication de l'action publique. C'est dans cette optique que la ville de Madrid lance sur son site Web la plateforme *Decide Madrid*, le 15 septembre 2015⁶. Cette initiative a pour objectif de permettre aux Madriléens de formuler, débattre et voter des propositions concernant les politiques menées à l'échelle municipale. Elle obtient le prix de « Meilleur service public » en 2018 dans la catégorie « Œuvrer pour des institutions inclusives et encourager la participation citoyenne dans le processus de prise de décision » lors des *United Nation Public Service Awards*⁷.

Decide Madrid: répondre aux attentes sociales par la participation citoyenne

Dans la continuité des fortes conséquences socio-économiques sur la société espagnole des crises financières de 2008 et 2011, des mouvements sociaux se forment début 2011. Parmi ceux-ci, le mouvement 15-M, aussi connu sous le nom des *Indignados*, prend racine à partir du 15 mai 2011 sous la forme de rassemblements spontanés à la *Puerta del Sol* de Madrid. Réunissant plusieurs dizaines de milliers de manifestant·es, le mouvement réclame, entre autres revendications, une « démocratie réelle » qu'il expérimente au travers d'assemblées organisées in situ⁸. L'une des réponses apportées par les pouvoirs publics madriléens à cette contestation sera de lancer une plateforme citoyenne nommée *Decide Madrid*⁹ en 2015.

Decide Madrid est une plateforme en ligne, devant représenter une nouvelle génération d'innovations en matière de citoyenneté. Accessible en *open*

5 Bacqué, M., Rey, H. & Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.

6 <https://publicadministration.un.org/unpsa/en/Home/Case-Details-Public?PreScreeningGUID=f2b8af59-b1c7-48eb-bba2-58f6a0478885&ReadOnly=Yes&ReturnURL=http://publicadministration.un.org/unpsa/database/Home/UNPSA-Initiatives-and-the-SDGs>

7 <https://oidp.net/en/content.php?id=1461>

8 Nez, H. (2019). « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pôle Sud*, 51, pp. 23-41. <https://doi.org/10.3917/psud.051.0023>

9 <https://decide.madrid.es/>

source et utilisée pour permettre au public de proposer des politiques publiques et de délibérer sur celles-ci, elle équipe la capitale de plusieurs dispositifs participatifs : des initiatives citoyennes, un budget participatif et des consultations. Les initiatives citoyennes constituent le nœud central du projet et plus généralement de la politique participative municipale. Elles sont définies sur le portail de *Decide Madrid* comme « un mécanisme de participation par lequel les citoyens qui ont le droit de vote peuvent prendre des décisions municipales de manière directe¹⁰ ». Le vote s'effectue en ligne, par courrier ou dans l'un des vingt-six bureaux municipaux d'attention à la citoyenneté de la capitale. Le gouvernement municipal s'engage alors à respecter le résultat des référendums, déterminés à la majorité simple sans quorum : « *Aucun règlement de la ville de Madrid ne peut rendre ce mécanisme juridiquement contraignant, car cela est contraire à la loi espagnole. L'engagement à respecter les résultats du mécanisme est politique et assumé personnellement par les conseillers municipaux et le maire*¹¹ ».

Decide Madrid, « l'une des plateformes de participation démocratique institutionnelle les plus actives au monde »¹² avec 91032 participations¹³ et plus de 400000 inscrits¹⁴ en 2018, semble donc relever avec succès le défi de concilier implication citoyenne et gouvernance multi-niveaux à l'échelle municipale¹⁵. Début 2019, parmi les 844 projets retenus au cours de la mandature (sur plus de 16000 propositions), 144 sont finalisés, 105 en cours d'exécution, et 11 ont finalement été déclarés non viables¹⁶. Les types de projets adoptés portent principalement sur les infrastructures urbaines, comme la réhabilitation des rues ou encore l'installation de fontaines publiques. Le projet le plus soutenu par les habitants madrilènes a été le projet *Madrid 100 % sostenible*, visant à œuvrer pour une ville

plus respectueuse des objectifs de développement durable (ODD) fixés par l'ONU. Enfin, *Decide Madrid* a servi de modèle pour le projet *Consul*¹⁷, un logiciel de participation citoyenne gratuit, dont le développement a notamment été financé par les Nations unies et l'Union européenne et désormais utilisé par plus d'une centaine de collectivités à travers le monde¹⁸.

Gérer la surcharge administrative et la confidentialité des données

Decide Madrid semble donc être une initiative probante. Cependant, le développement de la plateforme se heurte à plusieurs écueils. D'une part, le fonctionnement même de la procédure participative questionne son articulation aux processus administratifs et bureaucratiques de la municipalité madrilène. Tout d'abord, les propositions validées par le vote ont impliqué une surcharge de travail des services centraux, déjà marqués par une réduction d'effectifs à la suite de la crise économique¹⁹. Si, sur les trois dernières années, seules deux initiatives sont parvenues à dépasser le seuil des 1 % du recensement nécessaire à la consultation de la proposition par les élu-es locaux²⁰, la capacité de l'administration à faire remonter un nombre conséquent de projets soutenus par les citoyen-nes reste en suspens. Par ailleurs, bien que la plateforme connaisse un nombre d'inscrit-es important, les votes citoyens ont tendance à se concentrer sur des projets urbains concernant une part importante de la population. Certains aménagements urbains plus localisés ou relatifs à des budgets moindres échouent à mobiliser. Les

10 *Ibid.*

11 <https://decide.madrid.es/mas-informacion/votaciones>

12 Bermejo Y. (2019), *Democracias futuras: Laboratorio de Inteligencia Colectiva para la Participación Democrática*, Madrid, Medialab Prado, ParticipaLab.

13 Nez, H. (2019). « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pôle Sud*, 51, pp. 23-41. <https://doi.org/10.3917/psud.051.0023>

14 <https://oecd-opsi.org/innovations/decide-madrid/>

15 <https://publicadministration.un.org/unpsa/en/Home/Case-Details-Public?PreScreeningGUID=f2b8af59-b1c7-48eb-bba2-58f6a0478885&ReadOnly=Yes&ReturnURL=http://publicadministration.un.org/unpsa/database/Home/UNPSA-Initiatives-and-the-SDGs>

16 Bermejo Y. (2019), *Democracias futuras: Laboratorio de Inteligencia Colectiva para la Participación Democrática*, Madrid, Medialab Prado, ParticipaLab.

17 <https://consulproject.org/en/>

18 Nez, H. (2019). « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pôle Sud*, 51, pp. 23-41. <https://doi.org/10.3917/psud.051.0023>

19 Delgado A., Tudela A. (2019), « El lento poder de la ciudadanía », www.especiales.datadista.com, URL : <https://especiales.datadista.com/madrid/presupuestos-participativos/>.

20 https://elpais.com/ccaa/2018/06/07/madrid/1528383491_645024.html

services municipaux observant une légère surreprésentation des résident·es dont l'âge est compris entre 35 et 49 ans dans les votes, une mobilisation plus importante autour de ces projets pourrait être permise par un élargissement des bases citoyennes à une population jeune ou âgée²¹.

D'autre part, la légitimation de la plateforme auprès de la population a aussi dû faire face à plusieurs résistances. Premièrement, certaines associations de quartier, dont les délibérations se faisaient dans des arènes « physiques », ont dénoncé un court-circuitage de leurs actions de médiation, incitant les autorités madrilènes à instituer des forums locaux et des bureaux de vote dédiés pour éteindre les controverses²². Conjointement au manque d'implication des franges les plus jeunes et les plus âgées de la population sur la plateforme, cette intégration problématique des structures délibératives déjà existantes pose ainsi de manière plus générale la question de la représentativité citoyenne de ce type d'outil participatif et de sa légitimité eu égard aux autres processus démocratiques de vote.

Deuxièmement, *Decide Madrid* a soulevé des questions en matière de protection des données à caractère personnel. L'*Agencia de Protección de Datos*, autorité de contrôle espagnole chargée de faire appliquer le Règlement général sur la protection des données européen (RGPD) a alerté à plusieurs reprises la municipalité de Madrid, notamment pour mettre en cause l'envoi de courriers municipaux pour promouvoir la plateforme. Cette dernière pratique avait été dénoncée par l'*Agencia* au motif que les données collectées dans le cadre de dépôt de vote ne pouvaient servir à la diffusion d'informations en faveur de *Decide Madrid*²³. Cette décision

illustre les ambivalences auxquelles doivent faire face ce type de plateformes citoyennes, dont la raison d'être est de mobiliser un nombre important de citoyen·nes, via une application, par définition collectrice de données personnelles, mais sans néanmoins que celles-ci soient mobilisées dans le but de promouvoir la démarche participative. Enfin, l'*Agencia* a aussi été saisie à la demande de l'opposition municipale, *Más Madrid*, pour dénoncer l'utilisation des données citoyennes collectées lors de l'envoi de courriers électroniques explicitant les mesures d'un programme de développement urbain des quartiers du sud-est de la capitale directement financé par le gouvernement espagnol, le *Plan Sures*²⁴. Ces courriers avaient été dénoncés comme de la propagande gouvernementale assurée par la majorité municipale, *Ahora Madrid*, issue du même bord politique que le gouvernement²⁵.

Visant à co-construire l'action publique, les plateformes citoyennes fleurissent désormais dans nombre de pays et sont fréquemment appréhendées comme un des dispositifs disponibles pour rapprocher les administrations des souhaits de leurs administré·es. Néanmoins, comme le montre le cas de *Decide Madrid*, l'un des enjeux majeurs de ce type d'outil de démocratie participative demeure la montée en généralité, à la fois en termes de représentation de la population dans les votes mais aussi dans la capacité des administrations à ajuster leurs processus et leurs structures pour traiter l'ensemble des projets soumis, et cela quelle que soit leur taille. Il convient dès lors d'interroger la possibilité de déployer ce type de plateforme participative à des niveaux plus globaux, qu'ils soient nationaux, européens, voire internationaux.

Gabrielle Torres était au moment de la rédaction de cette Note réactive étudiante en Master Droit et Gestion publique dans le cadre d'un partenariat avec l'Université Paris Dauphine

21 Ramos A. (2018), "Citizen participation in Madrid: interaction or disconnection?", colloque "The systemic approach to Democracy", Barcelone, 22/05/2018.

22 <https://oecd-opsi.org/innovations/decide-madrid/>

23 https://elpais.com/ccaa/2017/06/28/madrid/1498648149_171103.html

24 <https://elpais.com/espana/madrid/2020-06-23/el-ayuntamiento-invierte-49-millones-de-euros-en-un-plan-de-desarrollo-que-impulsa-el-sureste-de-madrid.html>

25 <https://elpais.com/espana/madrid/2020-06-24/mas-madrid-denuncia-al-ayuntamiento-de-almeida-por-enviar-propaganda-gubernamental.html>

L'œil du chercheur

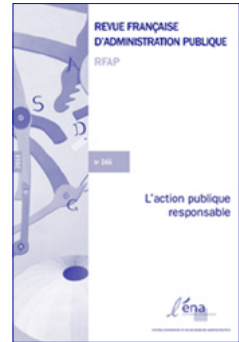
L'Œil du chercheur propose une présentation synthétique de thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique ainsi que des résumés d'articles marquants publiés dans un bouquet de revues spécialisées en sciences de gestion. Des informations d'ordre général peuvent également figurer sur les publications et les événements de l'IGPDE.

Revue des articles

Toward a Transparent and Responsible Public Action? The Case of Open Government Partnership.

Annie Bartoli, Cécile Blatrix

Article paru dans la revue « Revue française d'administration publique » 2018/2 (N° 166), pages 275 à 292 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-2-page-275.htm>



Le thème

L'article interroge la capacité de l'*Open Government Partnership* (OGP) à avoir un impact en termes de transparence et de responsabilisation de l'action publique auprès des citoyens. Dans un objectif de redéfinition des contours démocratiques, les autrices constatent que l'action bureaucratique constitue un large pan de la légitimité politique en démocratie, et que l'implication du citoyen dans ce processus devient de plus en plus importante. Dans ce contexte, l'initiative OGP, lancée en 2011 et comprenant plus de 70 pays, fournit une plateforme internationale de réformes publiques nationales devant permettre une plus grande responsabilité et ouverture des gouvernements vis-à-vis des citoyens. La finalité de ce processus étant la mise en relation des deux parties, le gouvernement et la société civile sont censés travailler ensemble pour développer et mettre en œuvre des réformes ambitieuses de gouvernement ouvert.

Les données

Afin de déterminer si l'initiative internationale OGP est réputée avoir eu un impact en termes de transparence et de responsabilité de l'action publique dans les pays où elle est présente, les autrices ont

choisi de concentrer l'analyse sur trois pays : les États-Unis, le Brésil et la France. Cette recherche comprend plusieurs phases. La première est documentaire et théorique, la seconde est basée sur des entretiens semi-directifs, menés dans chacun des trois pays avec des experts locaux ayant analysé l'initiative et la troisième consiste à mettre en perspective la théorie et la pratique, ainsi que les résultats comparatifs dans les trois pays.

Les résultats

Bien que la recherche sur l'OGP ne soit pas totalement terminée, les autrices tirent un bilan mitigé de cette initiative. En effet, les nouvelles formes de participation mises en place pour impliquer le public peinent pour le moment à mobiliser. L'initiative a tout de même permis une homogénéisation internationale plus affirmée des politiques publiques nationales, notamment concernant la présentation des orientations choisies en matière participative, la construction et l'organisation des catégories de publics, le contrôle et le suivi des actions... L'OGP semble donc avoir des impacts limités mais substantiels sur la responsabilité des gouvernements. Il peut aussi s'agir d'un signe d'une vague de transformation plus profonde qui stimule de nouvelles formes d'action publique responsables dans le monde.

Revue des articles

Développer la participation citoyenne pour mieux intégrer science et action publique : le cas de la recherche en santé environnementale et de la prévention

Jean Lesne

Article paru dans la revue « *Environnement, Risques & Santé* » 2021/5 (Vol. 20), pages 483 à 498 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-environnement-risques-et-sante-2021-5-page-483.htm>



Le thème

L'article s'interroge sur la nature et la relative difficulté du dialogue science-société exposé au cours de la crise sanitaire mondiale causée par la pandémie de Covid-19. Le lien entre ces deux notions est complexe puisqu'il implique d'accepter qu'il existe une différence de finalité et de temporalité entre l'une et l'autre : le politique est là pour diriger l'évolution de la société, et la science pour connaître la réalité du monde de manière neutre. En prenant en compte les rapports de force entre décideurs politiques, scientifiques et citoyens non professionnels de la science, l'article propose de discuter la valeur des savoirs communs et des acquis buissonniers, et souligne l'intérêt qu'ils représentent pour des recherches empiriques hybrides qui soient davantage liées à la décision publique.

Les données

L'article s'appuie sur une analyse documentaire provenant de plusieurs sources : institutionnelles (rapport du ministère de l'Écologie, rapport du ministère de l'Enseignement supérieur, rapports du Conseil économique, social et environnemental...)

et présente quelques expériences de science participative (Ligue de protection des oiseaux, Telabotanica, Élus santé publique et territoire...).

Les résultats

L'auteur conclut qu'un véritable échange entre les parties en présence, notamment entre professionnels et contributeurs amateurs, ne peut s'effectuer sans reconnaissance mutuelle. Cela passe par une plus grande acculturation scientifique du grand public, largement souhaitée mais sans concrétisation vigoureuse. Cela nécessiterait en effet un développement plus important de l'enseignement des sciences dans l'instruction obligatoire des enfants et adolescents, mais aussi l'introduction de la culture scientifique dans les prérequis des formations professionnelles des décideurs économiques et politiques, et enfin l'augmentation de la part des sciences dans les médias généralistes comme dans les actions d'éducation populaire. Parallèlement, le monde académique producteur du savoir scientifique doit reconnaître l'existence de savoirs usuels empiriques et pragmatiques véhiculés dans la société civile qui ont leur intérêt et leur utilité pour l'action scientifique.

Revue des articles

La participation citoyenne dans l'éolien au Danemark : institutionnalisation durable ou expérimentation temporaire ?

Pierre Wokuri

Article paru dans la revue « *Participations* » 2019/1 (N° 23), pages 193 à 217 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-participations-2019-1-page-193.htm>



Le thème

Alors que le secteur éolien danois est érigé comme un modèle d'approche coopérative par de nombreux travaux, l'auteur s'interroge sur sa pérennité. L'article distingue deux types de participation citoyenne à ce projet : la participation par irruption et la participation par invitation. À travers la première, les institutions publiques locales ou nationales font usage de la participation pour renforcer leur légitimité politique, tandis que dans la seconde la participation est une conséquence de la mobilisation de la société civile avec des degrés d'autonomie élevés. Plus généralement, l'auteur évoque deux dimensions de la participation : celle du processus ayant pour objectif de déterminer les paramètres nécessaires à la mise en place d'un projet, et celle du résultat, chargée de présenter les impacts sociaux et économiques du projet.

Les données

La réflexion proposée dans cette contribution s'appuie sur un terrain d'enquête issu d'une recherche doctorale sur les projets coopératifs d'ENR au Danemark, en France et au Royaume-Uni. L'article mobilise des données issues du terrain danois réalisé entre février 2015 et octobre 2017 soit une vingtaine d'entretiens avec des acteurs clés de l'éolien danois : 1) des citoyens engagés directement dans l'élaboration et la mise en œuvre de coopératives éoliennes ; 2) des intermédiaires intervenant directement ou indirectement dans la fabrique de ces initiatives (salariés d'ONG environnementales, chargés de mission de bureaux de l'énergie, fonctionnaires et élus de communes) ; 3) des acteurs du marché de l'éolien interagissant avec les coopératives (développeurs et consultants éoliens) ; 4) des interlocuteurs dont l'activité est

essentiellement focalisée sur la fabrique des politiques publiques énergétiques au niveau national (représentants de l'industrie éolienne, fonctionnaires du ministère et de l'agence de l'énergie).

Les résultats

L'auteur propose trois conclusions différentes à la participation citoyenne dans le domaine énergétique. Il observe dans un premier temps que la participation ne s'institutionnalise pas, ne disparaît pas mais fait l'objet de mutations sous contraintes liées au régime de politique publique et à la configuration sociotechnique de l'éolien. Ces variables ont constitué des graines de changement transformant les modes et formes de participation citoyenne. Les rôles de participant et de soutien avec une implication dans les dimensions processus et résultats des projets tendent à disparaître au profit des rôles d'investisseur financier se cantonnant à une participation aux résultats. Dans un second temps, il met en évidence les coûts liés à cette participation. Ces derniers peuvent être liés aux rôles et à la concurrence au sein d'un secteur économique, aux formes de participation ou bien aux ressources matérielles et économiques nécessaires pour participer et/ou exercer un pouvoir de contrôle dans un dispositif. Enfin, le cas de la participation citoyenne au sein de l'éolien danois permet également de tirer des enseignements sur les relations entre démocratie énergétique et citoyenneté énergétique. L'analyse développée met en évidence que l'exercice de cette citoyenneté – via la capacité des citoyens à endosser des rôles au sein de projets – est fortement conditionné par le *pouvoir économique* des collectifs citoyens au sein d'un secteur et par leur *pouvoir d'influence* au sein d'un régime de politique publique.

Revue des articles

La participation citoyenne. Sur les ambiguïtés du « pouvoir d’agir »

Clémence Bernardet, Alain Thalineau

Article paru dans la revue « *Savoir/Agir* » 2018/1 (N° 43), pages 41 à 50 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-savoir-agir-2018-1-page-41.htm>



Le thème

L'article interroge l'efficacité des dispositifs de participation citoyenne et leur mise en place au sein des centres sociaux. Dans un premier temps, les auteurs montrent que l'invitation des habitants des quartiers populaires à se vivre comme citoyens aboutit à une logique de responsabilisation des individus, plutôt que comme un problème collectif de classe. La logique de la participation citoyenne se traduit alors par un accompagnement vers un changement personnel en permettant aux habitants précaires de développer leur « pouvoir d'agir » sur leur propre destinée par des actions qu'ils entreprennent pour eux-mêmes, en fonction des problèmes qu'ils rencontrent pour accéder aux ressources collectives. Dans un deuxième temps, les auteurs analysent les processus permettant aux participants, travailleurs sociaux (assistants de service social, professionnels de l'animation sociale) et habitants inscrits dans les activités, de fabriquer de l'*empowerment*.

Les données

L'article prend comme objet d'étude les dispositifs participatifs et leur mise en œuvre au sein des centres sociaux. Il s'appuie notamment sur l'observation des pratiques de mise en œuvre de la participation citoyenne au sein d'un centre social situé dans un quartier d'habitat social d'une ville de 250 000 habitants, ainsi que sur des entretiens réalisés avec les différents acteurs impliqués.

Les résultats

L'étude conclut que l'*empowerment* impulsé dans un cadre institutionnalisé par le biais d'actions participatives « citoyennes » peut permettre le développement de l'estime de soi. Il ne contribue pas à développer les dimensions politiques et économiques nécessaires à une action sociale transformative. Les auteurs observent que, quelle que soit la trajectoire des agents sociaux participants, ils agissent dans le cadre d'une logique d'État socio-libéral qui fait du « pouvoir d'agir » un outil d'endormissement de la conscience de classe des milieux populaires.

Revue des articles

L'exploration interactive de données au service d'une démarche de participation

Laurence Langer-Sautière

Article paru dans « *Cahiers de l'action* » 2021/1 (N° 57), pages 52 à 60 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2021-1-page-52.htm>



Le thème

Cet article analyse de quelles manières les collectivités territoriales peuvent se saisir des propriétés techniques d'un instrument cartographique interactif d'exploration de données pour accompagner la mise en place de scènes participatives d'appui à la priorisation des choix publics.

Les données

Est observée la démarche d'accompagnement à la participation mise en place par la mairie de Lyon à partir de trois exemples: la construction d'un observatoire de la santé, l'accompagnement à la réflexion stratégique d'un centre social et l'animation d'une réunion publique au sein d'un quartier en renouvellement urbain.

Les résultats

L'article montre que pour développer une logique intégrée de participation, il est nécessaire de mobiliser une large palette d'instruments contribuant à créer des espaces de discussion, en choisissant, selon les spécificités de chacun d'eux, l'outil le plus adapté. Du cercle le plus restreint (au sein des services de la collectivité) au cercle le plus élargi (dans le cadre d'une réunion publique), chaque scène nécessite son propre équipement pour atteindre ses objectifs en termes de participation.

Revue des articles

Décréter l'implication des citoyens ne suffit pas, il faut pouvoir l'organiser

Julian Perdrigeat

Article paru dans « Cahiers de l'action » 2021/1 (N° 57), pages 61 à 67 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2021-1-page-61.htm>



Le thème

L'article interroge l'efficacité de l'implication citoyenne dans les politiques publiques. Si la mise en place de politiques publiques décrétant une participation active des citoyens permet aux administrés de ressentir la concrétisation de leurs engagements et procure un sentiment réel d'implication dans les enjeux territoriaux, cela permet aussi aux décideurs de bénéficier de l'activation de ressources nouvelles, notamment les idées, le temps et l'intelligence des citoyens, qui en contrepartie soutiennent et améliorent leurs interventions. *In fine*, les dispositifs étudiés semblent construire de la confiance mutuelle, renforcer et développer des compétences, des savoir-faire, densifier le lien social et améliorer le cadre de vie, voire les capacités de résilience du territoire. L'auteur dresse cependant les limites d'un tel processus, notamment la nécessité de l'inscrire dans un cadre collectif et durable.

Les données

L'auteur étudie le cas de Loos-en-Gohelle, commune minière de 6 700 habitants du Pas-de-Calais, ayant mis en place un système d'implication citoyenne.

Les résultats

L'auteur observe que l'implication citoyenne nécessite la mise en place d'un cadre réflexif et coopératif de travail afin d'agencer le jeu d'acteurs aux divers intérêts et d'accompagner le changement de regard, de posture et de pratique qui s'opère, ainsi que de sécuriser le processus visible et invisible de la participation active. Les citoyens sortent d'une posture de consommateurs, se « professionnalisent » via ce travail démocratique. Impliquer pleinement les citoyens revient donc à outiller la participation, à politiser l'outilage et à professionnaliser le politique.

Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne

Quentin Cardi

Thèse de doctorat en philosophie, soutenue le 20 juin 2018, à l'Université Paris 1, dans le cadre de l'École doctorale Philosophie (Paris), en partenariat avec l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (Paris) (laboratoire).



Cette thèse étudie la manière dont les institutions utilisent les procédures numériques dans leur application des processus participatifs, afin d'analyser comment cette utilisation peut résoudre certains problèmes liés à la démocratie participative que nous nommerons « traditionnelle ». L'exemple du Budget participatif de Paris, notamment, rend possible la mise en valeur d'une nouvelle manière de concevoir la citoyenneté (qui insiste sur le rôle direct du citoyen dans les procédures de prise de décision, voire même qui lui permet de

prendre des décisions de manière autonome), la représentation (par une représentation casuelle et ponctuelle) et la délibération (qui motive le questionnement des phénomènes d'agrégation dans les processus de prise de décision collective et l'étude de la valeur attribuée à de tels phénomènes). Ce travail cherche à ouvrir la voie, d'une manière réflexive, à un éventail d'opportunités qui seraient permises par l'utilisation des outils numériques dans le contexte de la perception, par nature évolutive, des problèmes de la démocratie.

Résister à la politique : participation associative et rapport au politique dans les quartiers populaires en France et en Allemagne

Thomas Chevallier

Thèse de doctorat en science politique soutenue le 30 septembre 2020 à l'Université de Lille, dans le cadre de l'École doctorale des Sciences juridiques, politiques et de gestion (Lille), en partenariat avec Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales (Lille) (laboratoire) et de Centre d'études et de recherches administratives-Politiques et sociales - UMR 8026 / CERAPS (laboratoire).



À partir d'une approche ethnographique conduite sur le temps long dans des groupes associatifs d'un quartier de Lille et d'un quartier de Berlin, cette thèse interroge ce qui favorise ou fait obstacle à la mobilisation politique des habitant.es issus de classes populaires. En étudiant les interactions partenariales avec les institutions, elle montre comment ces dernières promeuvent une participation docile et déconflituée. Tenus de se conformer aux exigences de professionnalisme et de convivialité (notamment à travers la politique de la ville en France et le management de quartier en Allemagne), les responsables et participant.es associatifs se retrouvent majoritairement dans une situation de subordination qui ne dit pas son nom. En suivant les chaînes de prescription, de contraintes et de résistances, cette thèse montre

les logiques concourant à neutraliser le potentiel de résistance des arrières-scènes associatives, et plus généralement à faire des quartiers populaires des environnements peu propices à la mobilisation politique. Elle étudie néanmoins les conditions et processus à partir desquels des dynamiques de politisation émergent malgré tout, aux confins des espaces associatifs. Par ailleurs, l'enquête auprès de groupes militants met en lumière tout à la fois les conditions, les résultats, mais aussi les dilemmes et les limites du travail de politisation qu'ils réalisent. En conclusion, elle met l'accent sur le fait que la politisation dans les quartiers dépend de l'ouverture des contextes à la discussion collective et à l'appropriation par les habitant.es. Elle montre aussi l'intérêt d'une approche interactionniste critique pour mettre au jour ces phénomènes.

Revue des thèses

La participation du citoyen à la décision administrative

Florian Pinel

Thèse de doctorat en droit soutenue le 12 décembre 2018 à l'Université de Rennes 1, dans le cadre de l'École doctorale Droit et science politique (Rennes), en partenariat avec l'université de Bretagne Loire (ComUE) et de l'Institut du droit public et de la science politique (Rennes) (laboratoire).



La participation du citoyen à la décision administrative est une notion qui se développe en droit positif. Toutefois, sa définition et ses contours ne font pas l'objet de consensus. La doctrine associe régulièrement la participation du citoyen à la démocratie administrative. Or, la participation remplit d'autres fonctions. Elle permet certes au citoyen de participer activement à la définition de l'intérêt général, mais elle lui permet aussi de défendre ses intérêts particuliers. Parallèlement, la participation du citoyen permet tout autant d'améliorer que de légitimer la décision administrative. La participation apparaît sous les traits d'une notion malléable. Sa fonction varie selon la psychologie des acteurs et selon la nature de l'instrument participatif qui la concrétise juridiquement. La notion de participation du citoyen à la décision administrative

regroupe plusieurs instruments : les procédures contradictoires, la représentation des intérêts, les processus référendaires et les procédures participation du public. L'unité de la participation se dévoile dans son régime juridique qui est articulé autour de garanties communes assurant l'effectivité de la participation, à savoir le droit à l'information préalable, le droit d'expression d'un point de vue et le droit à un délai suffisant. Moins systématiquement, le régime juridique de la participation s'ouvre à des garanties complémentaires en vue d'assurer sa sincérité. Ainsi en va-t-il du droit à la prise en compte du point de vue, de la présence d'un tiers garant ainsi que du droit au recours. Toutes ces garanties font cependant l'objet d'une application diversifiées. L'unité de la participation du citoyen n'implique en effet pas son uniformité.

Cette rubrique *L'œil du chercheur* a été préparée et rédigée par Cyril Ribani.

SOMMAIRE DU NUMÉRO PRÉCÉDENT

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS N° 12 (2021/3)

Éditorial

PAR VIRGINIE MADELIN

Regards croisés : entre recherche et pratiques

La formation continue dans la société apprenante

ENTRETIEN ENTRE VIRGINIE MADELIN ET FRANÇOIS TADDEI

Dossier thématique : la formation professionnelle permanente des agents publics

Former pour réformer ? Les écoles de service public face aux injonctions modernisatrices

OLIVIER QUÉRÉ

La formation des agents publics au Royaume-Uni

JOHN DIAMOND ET CATHERINE FARRELL

Note réactive

Canada

Busrides.ca : apprendre les usages numériques à portée de mobile

EDOARDO FERLAZZO

L'œil du chercheur

REVUE D'ARTICLES ET DE THÈSES EN SCIENCES DE GESTION

L'éditorial

PAR VIRGINIE MADELIN

REGARDS CROISÉS : ENTRE RECHERCHE ET PRATIQUE

La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

ENTRETIEN ENTRE TYPHANIE SCOGNAMIGLIO ET MARION CARREL

DOSSIER THÉMATIQUE : LA PARTICIPATION CITOYENNE

Participation citoyenne et processus budgétaires : quelles configurations possibles ?

LÉONARD GOURBIER

Les organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique : une catégorie d'institutions au positionnement original

LAURENCE BHERER

NOTE RÉACTIVE : Espagne

***Decide Madrid*, enjeux et défis des plateformes de participation citoyenne**

GABRIELLE TORRES

L'œil du chercheur

REVUE D'ARTICLES ET DE THÈSES EN SCIENCES DE GESTION

Action publique. Recherche et pratiques est une revue trimestrielle de l'Institut de la gestion publique et du développement économique qui s'adresse aux acteurs publics, aux universitaires et aux étudiants désireux de s'informer sur l'évolution des savoirs dans le champ de l'action publique.

Cette revue fait intervenir chercheurs et praticiens du secteur public à travers des contributions sous forme d'articles, d'entretiens et de notes d'analyses décrivant des expériences administratives dans divers pays. La revue présente également des thèses récentes et des articles de recherche marquants en gestion publique.