



THE REPUBLIC OF CYPRUS
REPUBLIQUE DE CHYPRE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Conseil de l'Europe Forum pour l'avenir de la démocratie

**13-14 octobre 2011
Limassol, Chypre**

Strasbourg, 5 septembre 2011

FFD (2011) 4.2A

Interdépendance entre démocratie et cohésion sociale : Renforcer la représentation et la participation démocratique par le dialogue public et l'engagement civique

Document de travail pour la réunion 2A :
**Mettre en place et améliorer des processus de participation
concernant l'ensemble des membres de la société**

Document élaboré par
Anna COOTE,
nef (*new economics foundation*), Londres

Les opinions exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.

Introduction

Le présent document porte d'abord sur les processus de participation et les différentes méthodes qui peuvent être utilisées en fonction du but recherché. Il s'intéresse ensuite à ce qui rend efficace la participation aux yeux des membres de la société et des pouvoirs publics. Il étudie encore les possibilités de participation à la conception et à la fourniture de services, notamment s'agissant de la "coproduction". Enfin, il s'arrête sur la façon de participer efficacement pour l'ensemble des membres de la société.

1. Processus de participation

L'ampleur et l'intensité de la participation peuvent aller d'un extrême à l'autre de « passif » à « actif » et « d'impuissant » à « puissant ». Le tableau ci-dessous donne des exemples de différentes approches de la participation. Comme il l'indique, diverses méthodes peuvent être employées selon la nature et l'objectif de l'exercice : le « comment » est avant tout déterminé par le « pourquoi ». Certains jouent différents rôles, par exemple, comme usagers réels ou potentiels de services, comme coproducteurs d'une intervention commune, comme citoyens façonnant ou défendant un bien commun ou comme partisans ou agents du changement.

Il y a une distinction essentielle entre les quatre premiers niveaux de participation et le dernier. Les premiers partent du principe que le pouvoir reste l'apanage d'un organe officiel, qui lance les processus et choisit la méthode à suivre (ce qui implique l'option de choisir de définir conjointement la méthode avec les participants). Ce qui peut être déterminant ici, c'est la volonté de parvenir à un consensus, de bénéficier d'un soutien politique, de gérer les conflits, d'améliorer la qualité des décisions et des mesures prises dans le domaine public – ou plusieurs de ces motifs. La population a la maîtrise des opérations lorsqu'il faut combler un vide, parce qu'il n'y a pas de présence ou d'activité officielle, ou parce qu'elle veut contester une institution publique qui résiste au changement. Dans ce cas, le conflit est un facteur d'autonomisation et de changement plutôt que quelque chose qui doit être géré.

Les médias électroniques offrent des possibilités et moyens nouveaux de participation. Ainsi, la diffusion de l'information, la consultation et la mobilisation de la population par le biais de blogs, de messages twitter, de réseaux sociaux, de diffusion d'informations sur téléphones portables (podcasts), de discussions en ligne en temps réel, de sessions de questions – réponses par le biais d'Internet ; de sondage et de votes en ligne ; de « téléréunions municipales » (*ETM*), et d'externalisation ouverte (*crowd sourcing*). Les nouvelles technologies mobiles permettent à davantage de gens répartis dans bien plus d'endroits d'échanger des informations, de diffuser leur opinion, de participer à la prise de décisions et de se joindre à d'autres pour des actions communes. Malgré ces avantages potentiels, il subsiste plusieurs problèmes graves d'accès inégal (voir ci-dessous). En tout état de cause, il serait malavisé de sous-estimer la profondeur des mutations que ces technologies peuvent susciter au sein des systèmes démocratiques en général et sur le plan de la participation en particulier.

Tableau: Processus de participation

Ampleur / étendue de la participation	Approches et méthodes	
	Approches	Exemples de méthodes
1. Informer	Des informations sont communiquées directement aux particuliers et aux groupes par la poste, ou par des médias électroniques ou traditionnels.	Campagnes d'information publique Publicité Radiodiffusion de service public Diffusion par le biais des médias sociaux.
2. Consulter	L'opinion de la population est sondée sur des politiques ou des mesures éventuelles ; elle peut être invitée à envisager différentes solutions et à formuler des recommandations à l'intention de ceux qui conservent le pouvoir de prendre la décision finale.	Sondage d'opinions ; recherches qualitatives et quantitatives ; réunion ouverte au grand public ou à des groupes invités seulement, y compris les forums de voisinage et les panels d'habitants ; communication électronique interactive comme « l'externalisation ouverte ».
3. Coproduire	Décisions et actions communes de particuliers, de professionnels et autres, mise en commun de différents types de savoirs et de compétences pour atteindre des objectifs définis en commun.	Dialogue délibératif de jurys citoyens ; développement communautaire fondé sur les ressources existantes, banques de temps et autres modèles d'échanges mutuels ; services coproduits ; budgétisation et planification participative.
4. Déléguer le pouvoir	La population reçoit des ressources et la responsabilité de les affecter pour viser des objectifs convenus avec ceux qui lui délèguent le pouvoir.	Les groupes locaux et les forums de voisinage reçoivent des budgets décentralisés et/ou ils sont chargés par les pouvoirs publics d'atteindre des résultats spécifiques ; des usagers de services acquièrent la maîtrise de budgets qui leur sont confiés.
5. Contrôler directement	La population décide elle-même d'intervenir pour atteindre les objectifs qu'elle a définis.	Actions et campagnes autonomes de proximité ; mouvements d'initiatives de transition, actions révolutionnaires comme celles qui ont été baptisées « printemps arabe ».

2. Qu'est-ce qui rend la participation efficace ?

La qualité de la participation peut fort bien dépendre de ceux qui décident de l'ampleur et de l'intensité de la participation, de ceux qui déterminent les processus à mettre en œuvre et des intérêts à prendre en considération dans ces décisions. Cette façon de faire dépend alors de la répartition du pouvoir entre les membres de la société. Pour créer et améliorer les processus de participation, il est utile pour commencer que toutes les personnes intéressées connaissent bien l'éventail des méthodes disponibles, leurs avantages et leurs inconvénients. Il faut que les personnes et les groupes susceptibles d'être affectés par les décisions ou mesures en questions aient leur mot à dire sur les méthodes à employer et que les institutions qui encouragent la participation soient claires et transparentes sur leurs intentions sous-jacentes.

La liste des approches et méthodes présentées dans le tableau ci-dessus est indicative plutôt que définitive. L'étendue et l'ampleur des mesures indiquées dans la colonne de gauche selon la méthode indiquée dans la colonne de droite dépendent de la façon dont les méthodes sont employées en pratique. C'est pourquoi, un « jury citoyen » peut être un exemple de participation « tenue » si les membres de celui-ci n'ont pas assez de temps ou d'informations pour délibérer pleinement, s'ils ne maîtrisent guère ou pas du tout l'ordre du jour ou s'ils constatent que les autorités ne tiennent (quasiment) pas compte de leurs conclusions quand elles prennent la décision finale. De même, bien que le pouvoir soit délégué aux usagers de services publics qui se voient confier la maîtrise du budget (par exemple en matière de protection sociale), les intéressés peuvent se retrouver isolés, écrasés par la responsabilité des décisions à prendre sans pouvoir véritablement s'informer, tandis que le montant du budget dont ils disposent diminue avec le temps.

Il ne s'agit pas de savoir si certaines méthodes sont « mauvaises » et d'autres, « bonnes », mais si les habitants de tous bords savent quel est l'objectif visé, pourquoi ils participent et quel est l'éventail des différents résultats possibles. Si, après s'être attendu à être activement associée à la prise de décisions, la population constate qu'elle est traitée en objet de sondages d'opinions (par exemple), elle se sent lésée, coupée du jeu social et sans doute gravement abusée. Quand des gens font des expériences contradictoires de cette nature, la probabilité qu'ils acceptent des décisions et/ou des actions, qu'ils y adhèrent et qu'ils les soutiennent activement est faible.

La « lassitude face aux consultations » devient un problème de plus en plus courant dans certains pays, où la population constate qu'elle est souvent consultée, mais voit rarement des signes que son opinion est prise en considération. Voilà pourquoi, elle perd confiance et finit par devenir cynique et démotivée. De même, on peut s'attendre à des effets contre-productifs si une population s'entend dire qu'elle sera « dotée de moyens » pour intervenir directement, puis qu'elle en est réduite à se débrouiller seule sans capacités ni ressources suffisantes pour décider d'une action qui ait un sens pour elle.

La participation effective dépend d'un large éventail de facteurs. Parfois, des personnes servent de catalyseurs ou elles se regroupent pour l'organisation, ce qui contribue à galvaniser l'action. Il est donc difficile de généraliser, mais il est plus probable de retrouver les facteurs suivants bien que ceux-ci ne garantissent pas que la participation sera constructive et que le travail sera réalisé dans l'intérêt de ceux qui s'y engagent.

Ingrédients pour une participation effective

- Clarté et transparence : Toute personne sait à quoi sert la participation, quelles contributions elle peut faire et quels sont les résultats possibles.
- Ouverture : toute personne intéressée par la décision et/ou l'action a également accès aux processus de participation.
- Objectif adapté à la méthode : tous ceux qui y ont intérêt ont leur mot à dire sur les approches et méthodes employées pour adapter la méthode à l'objectif de la participation.
- Capacité et contrôle : ceux qui participent peuvent le faire et partagent conjointement la maîtrise du processus et du calendrier.
- Informations et délais : les participants sont bien informés des questions en jeu et ils ont assez de temps pour participer pleinement.
- Respect mutuel : il va de soi pour les participants que chacun d'eux a quelque chose d'intéressant à offrir.
- Retour d'informations : les participants reçoivent des rapports sincères et transparents sur les décisions auxquelles ils ont participé, sur la façon dont elles sont interprétées et sur les mesures prises ensuite.
- Investissement : des ressources suffisantes sont affectées pour faire en sorte que la participation soit ouverte à tous ; que tous les participants soient dûment informés et soient en mesure d'intervenir sur un pied d'égalité, qu'il y ait assez de temps disponible et qu'il soit possible d'atteindre le résultat escompté lors de l'adoption des décisions en commun et de la réalisation des actions retenues.

3. Participation à la conception et à la fourniture de services : vers la coproduction

L'approche participative adoptée pour définir et satisfaire les besoins sociaux dans une démocratie moderne fait véritablement contrepoint à l'approche néolibérale qui tend à la marchandisation des services. Selon la philosophie néolibérale, les individus deviennent des clients ou des consommateurs qui peuvent choisir dans toute une gamme de services offerts par des fournisseurs, alors que ceux-ci peuvent relever des secteurs public, privé ou associatif. La concurrence entre les fournisseurs est censée améliorer la qualité des services et en abaisser le coût. Cependant, rien ne prouve que cette approche permet d'offrir des services à tous sur une base équitable en fonction des besoins surtout si les fournisseurs privés sont incités à satisfaire leurs actionnaires et non à améliorer la vie de ceux qui ont besoin de leurs services. De plus, la combinaison du choix et de la concurrence ne contribue guère à renforcer la position des différents usagers, car – pour développer

la métaphore – ils ne peuvent choisir que ce qui est exposé dans les rayons de l'espace commercial ; ils ne peuvent déterminer la façon de concevoir ou de fabriquer les produits, ni la gamme de produits disponibles. Ils participent individuellement autant qu'ils le peuvent en fonction de leurs préférences. Ce qui arrive aux autres est rarement pris en considération. Alors que les ressources sont réparties de façon inégalitaire entre les consommateurs, il est probable que ceux-ci aient un pouvoir de choisir fort inégal.

La marchandisation des services est destinée à remettre en cause les systèmes de protection sociale de l'après-guerre qui sont fondés sur un modèle collectif d'affectation de ressources communes pour satisfaire les besoins ou se prémunir contre les risques, ce qui ne peut se faire aisément ou de façon équitable sur une base individuelle. Pourtant, ces systèmes se sont attirés des critiques parce qu'ils tendaient à imposer un modèle rigide de fourniture par des professionnels qualifiés de services de haut en bas à des bénéficiaires passifs, démunis et (pouvait-on l'espérer) reconnaissants. Ils tendaient ainsi à sous-évaluer les atouts humains, à favoriser une culture d'assistés et à ne pas faire grand-chose pour prévoir les besoins qui commençaient à apparaître. Ce sont les pouvoirs publics qui assumaient les responsabilités au lieu de les partager avec la population.

L'information, le conseil et la consultation (qui peuvent être considérés comme des éléments de l'approche participative) ne peuvent faire grand-chose pour déplacer le pouvoir vers ceux qui sont censés bénéficier des services. Cela nous amène à la coproduction, démarche plus intéressante. Ce terme est souvent employé pour décrire un modèle d'activité qui a été appliqué à la définition des besoins, à la conception des interventions ou d'autres activités permettant de satisfaire ces besoins et à la fourniture effective des services. Il qualifie un partenariat entre d'une part, les habitants et les usagers des services et d'autre part, les responsables, les experts et les professionnels. Au lieu que les membres du second groupe réalisent des activités destinées aux membres du premier groupe, ils œuvrent de concert pour élaborer des idées, donner un aperçu, prendre des décisions, et fournir des services et/ou d'autres activités.

La coproduction développe le concept de participation en encourageant le principe de partenariat sur un pied d'égalité. Elle s'inscrit dans une longue histoire d'initiative personnelle, d'aide mutuelle et de développement local et consiste intrinsèquement en un partage des responsabilités entre des gens qui se considèrent – et qui se traitent les uns les autres – comme ayant les mêmes mérites et comme capables de contribuer tout autant à une entreprise commune. Elle leur permet de mettre en commun et de partager une série d'atouts humains qui sont trop fréquemment négligés, sous-évalués et sous-utilisés. Ceux-ci sont ancrés dans la vie quotidienne et les relations de tout un chacun (temps, énergie, connaissances, compétences, sagesse, amour, sollicitude, enseignement, apprentissage, empathie etc.). Au mieux, l'exploitation de ces atouts par le biais de la coproduction peut enrichir le processus de recensement des besoins et de satisfaction de ceux-ci ; à une époque marquée par des mesures d'austérité, elle peut contribuer à compenser des ressources publiques de plus en plus rares. Des données de plus en plus nombreuses donnent à penser que la coproduction peut se révéler fort utile et améliorer l'efficacité et l'efficience des services.

La coproduction peut contribuer à redéfinir et à transformer les services publics et d'autres activités de l'Etat. Elle implique véritablement que les professionnels et les autres employés du secteur des services changent de mentalité et de comportement – qu'ils modifient les rapports de pouvoir pour devenir des courtiers, des facilitateurs, des médiateurs, des catalyseurs plutôt que des fournisseurs dominants. Ce n'est pas un modèle bien arrêté, car il comprend un ensemble de caractéristiques qui peuvent être détaillées, modifiées et appliquées pour convenir à diverses circonstances.

Caractéristiques principales de la coproduction

- Considérer les personnes comme des atouts plutôt que comme des problèmes
- Développer les capacités existantes de chacun
- Promouvoir des relations mutuelles et réciproques
- Développer des réseaux de soutien par les pairs
- Supprimer les barrières entre professionnels et « usagers des services »
- Faire des professionnels des facilitateurs et non plus des prestataires de services

4. Participation pour tous

L'intérêt de la participation pour la démocratie et la cohésion sociale dépend entièrement de son degré d'ouverture. Les membres de la société peuvent-ils tous participer sur une base équitable ? Autrement dit, la possibilité de participer est-elle ouverte à chacun ? Toute personne connaît-elle ces possibilités et a-t-elle accès au processus de participation ? Tout dépend de la volonté de la population de participer et de la conviction que son engagement fera une différence dans sa vie ; ou encore des capacités et des ressources dont elle dispose : connaissances, autonomie, temps, confiance, énergie – et des problèmes qui peuvent la dissuader de participer : mauvaise santé, handicap physique ou mental, difficultés langagières ou de communication, ou responsabilités familiales écrasantes.

Tous ces facteurs sont répartis de façon inégale entre les populations. Voilà pourquoi une participation inclusive demande une gamme de politiques sociales, économiques et constitutionnelles destinées à créer les conditions de l'inclusion : notamment, un accès équitable à l'éducation, à des revenus équitables, à un emploi, à des soins de santé, à des services locaux de logement et autres, aux technologies numériques mobiles et aux libertés civiques. La première chose, la plus importante, c'est de comprendre quel est l'ensemble de facteurs qui favorisent la participation ou qui en détournent et de s'attaquer aux causes sous-jacentes des inégalités.

De plus, les pouvoirs publics devront faire des efforts spéciaux pour toucher les groupes marginaux. Ainsi, repérer et situer ceux dont la voix se fait rarement entendre ; recourir à des prises de contact et autres techniques de développement communautaire ; permettre aux groupes marginaux de participer sur leur propre terrain et à leurs conditions ; les associer à la conception du processus ; reprendre leur langage (littérairement et métaphoriquement) ; veiller à ce qu'ils aient accès à des ordinateurs ; éviter les mesures purement symboliques et les gestes sans lendemain ; traiter les membres des groupes comme des égaux, en respectant leur sagesse et leur expérience ; permettre aux participants de s'inspirer et d'apprendre les uns des autres ; et investir dans le développement de leurs capacités.

Conclusion

Dans ce bref exposé, j'ai abordé quatre dimensions seulement du lancement et de l'amélioration de processus de participation. Elles sont interdépendantes, si bien qu'il importe de les incorporer dans une approche méthodique et cohérente. Les gouvernements sont en mesure de promouvoir la participation de tous les membres de la société – à la fois pour l'adoption démocratique de décisions et pour la réalisation d'actions visant à promouvoir une justice sociale durable et le bien-être de tous. La participation inclusive, la démocratie et la cohésion sociale sont des processus interdépendants qui se renforcent les uns les autres. Ils sont tous essentiels pour forger des systèmes politiques et sociaux capables de relever les défis du XXI^e siècle.