



RÉUSSIR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Un point de vue multipartite de l'état de la mobilisation et de la participation citoyennes en Allemagne, et implications pour la coopération internationale

À son titre d'entreprise fédérale, la GIZ aide le gouvernement fédéral allemand à concrétiser ses objectifs en matière de coopération internationale pour le développement durable.

Publié par :
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société
Bonn et Eschborn, Allemagne

An der Alster 62
20099 Hamburg, Allemagne

T +49 40 8 08 19 56-50
F +49 40 8 08 19 56-60

E info@giz.de
I www.giz.de

Auteur :
Nils Napierala et Henrik Schober-Oschmann (Hertie School of Governance GmbH)

Conception/Maquette :
Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

Renvois et liens :
La présente publication comporte des liens ou renvois vers des sites Internet externes.
Les contenus des sites externes liés relèvent de la responsabilité des fournisseurs ou hébergeurs de ces sites. Lors du premier référencement, la GIZ a vérifié si le contenu de tiers n'était pas de nature à entraîner une responsabilité civile ou pénale. Cependant, il ne saurait être raisonnablement envisagé de procéder à un contrôle permanent du contenu des sites liés en l'absence d'indices concrets de violation du droit. Si la GIZ constate ou si on lui signale qu'une offre externe pour laquelle elle a mis un lien à disposition soulève une responsabilité civile ou pénale, le lien correspondant sera immédiatement supprimé. La GIZ se démarque expressément de tels contenus.

Sur mandat du
Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ),
401 – Principes sectoriels et thématiques, gouvernance, démocratie et État de droit
Bonn

La GIZ est responsable du contenu de cette publication.

Imprimé sur du papier recyclé à 100 % certifié selon les standards FSC.

©GIZ 2020

Résumé : La participation du public est très sensible au contexte. En Allemagne, il existe de nombreux cadres locaux, mais leur institutionnalisation au niveau national reste à faire. Les considérations clés concernant la participation des citoyens comprennent la conception et la mise en œuvre des processus ainsi que les conditions favorables liées à la politique et à la culture. Sur la base d'entretiens avec des experts du gouvernement, de l'administration, de la société civile et du monde universitaire en Allemagne, ce document présente un ensemble de facteurs de réussite pour la participation des citoyens. Par ailleurs, il aborde la question de savoir si ces conclusions peuvent apporter une contribution à la coopération internationale. Une deuxième série d'entretiens avec le personnel de la GIZ dans six pays africains, apporte des informations sur les caractéristiques régionales de la participation citoyenne et de l'implication des organisations de la société civile. La mise en adéquation des deux analyses montre que l'appropriation politique, la responsabilité, la transparence, la communication et l'esprit de communauté figurent parmi les indicateurs clés permettant d'évaluer la participation des citoyens.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	4
Glossaire	6
2. Situation actuelle de la participation du public en Allemagne	7
2.2 Participation formelle et informelle en Allemagne	8
2.3 La participation du public et les objectifs de développement durable des Nations unies	9
3. Dimensions de la participation du public	11
3.1 Fonctions de la participation du public	11
3.2 Trois questions cruciales pour l'élaboration du processus de participation	12
4. Preuves de la participation du public en Allemagne	14
4.1 Méthodologie	14
4.2 Messages clés	15
5. Facteurs de réussite dans les processus de participation du public	17
5.1 Pré-participation	17
5.2 Participation	18
5.3 Post-participation	21
5.4 Addendum : participation en ligne	22
6. Participation du public et engagement de la société civile dans certains pays africains	25
6.1 Pré-participation	25
6.2 Participation	26
6.3 Post-participation	27
6.4 Addendum : participation en ligne	27
7. Conclusion	29
Bibliographie	31

1. INTRODUCTION

La participation du public est devenue un facteur crucial dans les processus publics de planification et de prise de décision pour consulter les citoyens et les parties prenantes. Il s'agit d'une tendance mondiale et l'Allemagne ne fait pas exception à la règle. Les modes de participation citoyenne sont censés rendre les processus de planification et de prise de décisions politiques transparents pour les citoyens, impliquer ces derniers afin de prendre leurs intérêts en compte et d'améliorer les plans. Grâce à la participation, la façon de prendre les décisions devrait avoir un niveau de légitimité plus élevé¹. Par conséquent, la planification devrait être conçue de manière à ce que les conflits puissent être traités à un stade précoce et résolus avant la mise en œuvre. Cependant, c'est plus facile à dire qu'à faire. Même la question de savoir quand on parle de participation et quand, à son tour, un processus est plutôt considéré comme facilitant l'information et la communication, ne peut trouver de réponse concluante et est évaluée différemment par les divers groupes d'acteurs.

Néanmoins, de plus en plus d'acteurs reconnaissent le potentiel et la nécessité des processus de participation et les citoyens les exigent avec de plus en plus de confiance. Par conséquent, en Allemagne, la diversité des pratiques de participation permet d'en tirer de nombreux enseignements. Bien que ceux-ci relèvent d'un contexte culturel particulier et ne puissent pas être simplement transférés à d'autres contextes, nous essayons de les abstraire pour en tirer des enseignements généralisables. Ces enseignements peuvent ensuite servir de base pour discuter et concevoir des processus de participation dans d'autres contextes politiques, administratifs et sociaux.

La situation actuelle de la participation des citoyens en Allemagne est présentée dans ce qui suit. Le paysage de la participation est constitué d'un mélange varié d'exigences formelles et de possibilités informelles de participation. Les acteurs publics et privés les utilisent à des degrés très divers et avec des réactions très différentes de la part des participants. Dans un deuxième temps, les enseignements et expériences antérieurs seront résumés de manière à être aussi indépendants que possible du projet et du contexte. À cette fin, une analyse de divers documents sur la participation civique sera effectuée. En plus de la documentation scientifique pertinente, des lignes directrices et des manuels

sont également inclus dans l'analyse. Les résultats de la théorie et des processus de participation passés sont enrichis, comparés et discutés lors d'entretiens avec des experts de la participation en Allemagne. Une certaine importance a été donnée à la couverture des différents groupes d'acteurs des milieux scientifiques, de l'administration, de la politique, des affaires et de la société civile. Ainsi, les différents points de vue sur la participation citoyenne des différents groupes d'acteurs se dégagent clairement. De cette manière, on obtient des conseils et des enseignements qui ont déjà été testés dans la pratique. De l'analyse du statu quo en Allemagne, de la documentation correspondante et des entretiens, on tire des recommandations d'action groupées. Elles sont affectées à différentes phases de participation. Dans un troisième temps, la transférabilité de ces expériences allemandes sera examinée avec le personnel du projet de la GIZ afin d'identifier conjointement les aspects qui sont également pertinents pour la coopération au développement dans les différents pays partenaires. D'une part, les conditions contextuelles spécifiques qui rendent impossible un transfert 1:1 des résultats deviennent claires. D'autre part, il est également possible d'identifier les problèmes et les solutions qui sont pertinents dans tous les contextes. Bien qu'il existe une quantité énorme de méthodes et d'outils différents pour de tels processus, ils ne sont abordés que de manière approximative dans ce document. Cela tient au fait qu'on ne sait pas encore très bien laquelle de ces méthodes peut être utile, dans quelles situations et dans quelles circonstances. En conséquence, de nombreuses parties prenantes qui souhaitent mettre en œuvre des processus de participation sont invitées à mener des travaux préliminaires tels que la réalisation de projets de recherche sur l'adéquation du fond et de la méthode, ou l'élaboration de lignes directrices pour déterminer les méthodes à utiliser dans certains scénarios.²

Dans ce document, cependant, les méthodes sont considérées comme secondaires. Ce sont au contraire la volonté, l'ouverture et l'engagement à participer de la part de tous les acteurs concernés qui sont considérés comme essentiels. Si tel est le cas, les formats deviennent secondaires et peuvent être bien mieux élaborés à partir des conditions locales qu'à partir de manuels. Ici, l'accent est donc mis sur les aspects qui doivent et peuvent être réalisés dans le cadre de la participation des citoyens pour apporter une valeur ajoutée

à tous les acteurs. De plus, les méthodes permettant d'atteindre ce résultat sont multiples et ont déjà été présentées et examinées dans diverses publications³.

Ainsi, dans ce qui suit, nous essayons de répondre à trois questions :

1. Quelle est la situation actuelle de la participation citoyenne en Allemagne ?
2. Quels enseignements peuvent être tirés des expériences en Allemagne ?
3. Quelles conclusions peut-on en tirer pour les processus de participation dans d'autres contextes ?

Là aussi, c'est plus facile à dire qu'à faire. Il n'y a pas de critères particuliers permettant de dire si un processus de participation est réussi ou efficace. Dans ce qui suit, nous n'aborderons donc que des critères qui doivent néanmoins être vérifiés et adaptés encore et encore pour des projets et des contextes spécifiques.

1 Geißel, B. (2008). Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In Vetter, A. (Ed.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, 29-48.

2 Voir, p. ex., ministère fédéral des Transports et de l'Infrastructure numérique (BMVI) (2014). Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Berlin. Pour les processus d'élaboration des lignes directrices, voir, p. ex., le cas de Berlin : <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/leitlinien-buergerbeteiligung/>

3 Illustration du large éventail de publications, voir comptes rendus universitaires : Bherer, L./ Dufour, P./ Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225-230; Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of political philosophy*, 11(3), 338-367.

Pour une compilation des modes de participation citoyenne, voir p. ex. : OCDE (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services - OECD Studies on Public Engagement. Paris; Nanz, P./ Fritsche, M. (2012). Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn; Sommer, J. (Ed.). (2017). Kursbuch Bürgerbeteiligung #2. Berlin.

GLOSSAIRE

Participation citoyenne/civique :

Les processus de « participation citoyenne » ou de « participation civique » font explicitement référence aux citoyens en tant qu'important groupe cible et que parties prenantes dans les délibérations, les collaborations et/ou la prise de décision (voir « participation du public »).

Organisation de la société civile (OSC) :

L'expression « organisation de la société civile (OSC) » sert à désigner les organisations non gouvernementales du secteur tertiaire qui défendent certains groupes ou certaines causes et qui, d'une manière ou d'une autre, collectent et canalisent les contributions de la société civile vis-à-vis de l'administration publique ou des décideurs (voir la communication avec les parties prenantes). Ces organisations peuvent être ancrées dans des mouvements sociaux ou des citoyens d'une certaine région, ou y être étroitement liées, mais ce n'est pas toujours le cas. La principale caractéristique qui différencie les OSC des mouvements populaires sont le niveau d'organisation.

Participation revendiquée :

Un processus participatif qui a été demandé par la société civile et qui n'aurait pas eu lieu autrement.

Collaboration :

Alors que le terme de participation implique un large éventail de modes d'interaction, allant de l'implication passive des citoyens en tant que consommateurs d'informations à un rôle actif dans le processus décisionnel (voir « participation du public »), la collaboration décrit plus étroitement les situations dans lesquelles les citoyens jouent un rôle actif. Bien qu'ils puissent ne pas faire encore partie du processus décisionnel formel (dans certains cas, ils le font), ils contribuent activement au processus et collaborent avec les autorités publiques.

Participation formelle :

Les formes de participation réglementaires qui sont obligatoires pour certains projets afin d'obtenir une autorisation.

Participation informelle :

Toutes les formes de participation allant au-delà de la participation formelle. Elles peuvent être indépendantes des exigences formelles, mais peuvent également les compléter.

Participation invitée :

Toutes les formes de participation auxquelles le responsable du projet invite et qui sont consciemment considérées comme une offre.

Contrat de participation :

Un contrat de participation ne fait pas référence à un ensemble de règles écrites formelles mais plutôt à un accord mutuel de toutes les parties impliquées dans le « quoi » et le « comment » du processus. Ce contrat doit servir de base commune au processus afin de définir ensemble les attentes, les objectifs et le processus.

Dilemme de la participation :

Au début de la planification, lorsque la marge décisionnelle est la plus grande, l'intérêt des citoyens est faible. Plus le projet progresse, moins il est possible de l'influencer, et plus la demande de participation est importante.

Organisateurs du projet :

Les organisateurs du projet sont tous ceux qui sont responsables du projet en question. Ils peuvent être les décideurs, mais aussi ceux qui réalisent le projet et mettent les mesures en œuvre. Ils peuvent être issus du secteur public ou privé. Dans la plupart des cas, ils essaient de mettre en œuvre un projet, mais peuvent aussi assumer une fonction de gestion plus neutre.

Participation du public :

L'expression « participation du public » a une signification plus large que celle de participation citoyenne/civique. Elle englobe la participation de tous les acteurs qui ne sont pas directement liés à la décision relative à un projet. Outre les citoyens, il peut s'agir de résidents, de groupes organisés, d'acteurs du secteur privé, d'ONG et d'autres acteurs. La participation n'est pas synonyme de codétermination, mais elle peut se faire à différents niveaux, à commencer par l'information.

Participation des parties prenantes :

Même si la population est également partie prenante dans la grande majorité des projets, il convient ici d'utiliser une définition plus précise du terme. La participation des parties prenantes est distincte de la participation du public en ceci qu'elle fait référence aux acteurs explicitement concernés qui, par exemple, ont un rôle particulier à jouer en raison de leur expertise, du degré auquel ils sont concernés, de leur position sociale ou de leur position de pouvoir. Leur influence sur le projet est donc beaucoup plus grande que celle d'un citoyen lambda. En raison des différentes exigences du groupe cible, la participation des parties prenantes doit se faire dans le cadre d'un processus distinct.

2. SITUATION ACTUELLE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN ALLEMAGNE

2.1 Signification politique, juridique et sociale du début de la participation du public en Allemagne

Après les expériences de la République de Weimar et de l'ère nazie, la jeune République fédérale a émis de grandes réserves sur toutes les formes de démocratie directe et de participation. Les référendums, comme l'a dit un jour le premier président fédéral Theodor Heuss, allaient être un « cadeau pour tous les démagogues » (Prämie für Demagogen)⁴. L'histoire nous avait appris que la capacité de jugement de la population était très douteuse. La démocratie représentative est apparue comme un moyen suffisant pour impliquer la population dans les processus politiques et sociaux. Si des améliorations significatives ont été apportées dans le domaine des droits civils en République fédérale (par exemple, jusque dans les années 1960, les femmes n'avaient pas les mêmes droits que les hommes), aucun progrès n'a été enregistré dans le domaine de la participation⁵. Ce n'est qu'après la chute du mur de Berlin qu'il y a eu une augmentation notable des procédures participatives en Allemagne. Les citoyens ont commencé à utiliser leurs possibilités de participation et d'engagement. Pour beaucoup d'entre eux, l'élection de représentants ne suffisait plus. Avec la réunification et l'adhésion des États de l'Allemagne de l'Est et les réformes constitutionnelles dans les États de l'Allemagne de l'Ouest, les possibilités de participation ont augmenté au niveau des municipalités et des États fédéraux. Ici, les constitutions proposent systématiquement une législation populaire comme alternative à la législation parlementaire⁶. Cependant, les différences entre les États fédéraux sont énormes. En effet, il n'existe pas d'institution centrale en Allemagne pour regrouper les différentes expériences et conclusions des procédures.

Au niveau national, les citoyens allemands peuvent s'adresser à la commission des pétitions du Bundestag. Si les ci-

toyens voient un problème qui, selon eux, devrait être traité (différemment) par la politique, des pétitions peuvent être soumises qui, avec le quorum approprié, peuvent devenir un projet de résolution pour le parlement. Les procédures de participation aux projets d'infrastructure ont finalement été ancrées au niveau national, lorsque l'Allemagne a ratifié les conventions d'Aarhus en 2007. Chaque personne peut ainsi bénéficier de certains droits dans le domaine de la protection de l'environnement. Selon ces conventions, la participation du public est obligatoire pour certains projets d'infrastructure et industriels⁷. Dans l'accord de coalition de l'actuel gouvernement, une commission d'experts visant à lier la démocratie représentative aux procédures de participation est annoncée mais n'a pas encore été mise en place. Au niveau des États, des régions et des municipalités ainsi que dans le secteur privé, des procédures de participation informelles sont souvent proposées lorsqu'elles ne sont pas prévues par la loi. Cela est dû à la tendance selon laquelle les citoyens exigent une plus grande participation et sont prêts à résister s'ils n'acceptent pas un projet⁸. La résistance se manifeste par des protestations, mais les possibilités légales de poursuivre un projet en justice ont également augmenté. Notamment pour les personnes directement touchées et les associations de protection de l'environnement. Ces évolutions ont conduit à une remise en cause de la part des responsables de projets. La prise de conscience que les projets contestés en Allemagne ne peuvent pas être simplement imposés d'en haut se renforce dans les milieux économiques et politiques. Les grands projets nationaux, tels que la transformation du système énergétique, y gagnent également lorsque leur conception concrète est décidée localement avec la participation de la population⁹. La participation du public est considérée comme un élément décisif de l'acceptation et de la légitimité, ainsi que de l'amélioration qualitative de la planification. La nomination d'un conseiller d'État pour la société civile et la participation des citoyens dans le Bade-Wurtemberg ou le grand nombre

4 Schmidt, M. (2010). *Demokratiethorien*, Wiesbaden, p. 349.

5 Merkel, W. (2011). *Volksabstimmungen – Illusion und Realität*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44-45/2011, 47-55.

6 Weixner, B. (2006). *Direkte Demokratie in den Bundesländern*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10/2006, 18-24.

7 Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), §9.

8 Bertelsmann-Stiftung (Ed.) (2011). *Politik beleben, Bürger beteiligen, Charakteristika neuer Beteiligungsformen*.

9 Leggewie, C. (2013). *Neue Formen der Teilhabe am Beispiel der Zukunftskammern*. In: Töpfer, K./ Volkert, D./ Mans, U. (Eds.), *Verändern durch Wissen: Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende*. München, 41-51.

de lignes directrices pour une « bonne » participation du public adoptées par les acteurs politiques et économiques en sont une indication claire^{10, 11, 12}.

Ainsi, d'une part, les citoyens exigent de plus en plus d'être impliqués dans les décisions et, d'autre part, on constate un lent changement culturel dans les affaires et la politique. De nombreux organisateurs de projets considèrent la participation des citoyens non plus comme un obstacle fondamental, mais plutôt comme une opportunité. Malgré cette tendance, la participation des citoyens ne s'est toutefois pas encore imposée dans tous les secteurs et procédures en Allemagne. Mais les politiciens et les entreprises se rendent de plus en plus compte que les grands projets peuvent difficilement être réalisés si la population n'est pas impliquée.

2.2 Participation formelle et informelle en Allemagne

En Allemagne, la participation du public est divisée en procédures de participation formelles et informelles. Alors que la loi régit les processus de participation formels, les responsables d'un projet peuvent concevoir, avec plus de souplesse, des processus de participation informels. Ceux-ci offrent donc souvent plus de possibilités et vont au-delà des niveaux prescrits.

Des procédures de participation formelles s'appliquent en matière de droit de la construction et de l'aménagement du territoire, alors qu'il n'existe pas de réglementation contraignante comparable pour d'autres domaines. Elles ont pour but d'informer et de consulter les citoyens. La conception concrète d'une procédure de participation formelle dépend des règlements pertinents. Par exemple, il peut s'agir d'une procédure d'aménagement du territoire (« Raumordnungsverfahren ») ou d'une procédure d'approbation (« Genehmigungsverfahren »). Selon le type de procédure, il peut y avoir des exigences quant au moment où la participation doit avoir lieu ou aux personnes qui doivent être

impliquées. Contrairement à la participation informelle, la participation formelle offre une sécurité juridique. Les dispositions juridiques visent à définir les normes et exigences minimales à respecter pour qu'un projet puisse être mis en œuvre. Toutes les spécifications qui vont au-delà de cette mesure nécessaire doivent être créées par des processus informels.

Pour les grands projets de construction, la procédure de participation formelle exige que les résidents locaux soient informés et impliqués dans les limites de procédures clairement définies¹³. Ce n'est qu'alors que les plans du projet peuvent être détaillés et présentés sous une forme permettant de prendre une décision. Au cours de cette phase, les citoyens disposent de quatre semaines pour examiner et commenter les plans. Ensuite, la décision revient au conseil municipal. Les participants peuvent alors soumettre une objection par le biais d'une pétition (pas dans tous les États fédéraux et ils ne peuvent pas remettre en question le projet en tant que tel) ou intenter un procès contre la décision. Les procédures formelles de participation sont sujettes à certaines critiques et la possibilité de participation est peu utilisée par les citoyens¹⁴. Cela tient essentiellement au manque de transparence et de publicité des processus de planification, à l'incompréhensibilité des informations et au manque de possibilités de dialogue et de codétermination¹⁵.

Divers experts ont récemment souligné qu'il faut accepter comme une réalité le fait que des citoyens protestent contre des projets ayant déjà fait l'objet d'une procédure d'approbation formelle. Ces procédures d'approbation peuvent être adéquates sur le plan administratif mais insuffisantes sur le plan politique. L'acceptation des grands projets d'infrastructure ne résulte plus seulement de leur légitimité formelle, mais aussi de la réaction du public concerné¹⁶. Les procédures de participation informelles peuvent permettre d'obtenir beaucoup plus en termes de participation des citoyens. Elles se déroulent souvent à l'approche ou au cours des processus formels afin de promouvoir l'échange,

de clarifier les points critiques à un stade précoce et d'user d'une plus grande flexibilité. Elles peuvent commencer plus tôt, inclure davantage de parties prenantes, être adaptées aux exigences spécifiques du projet et traiter des problèmes qui ne sont pas destinés à une participation formelle. Ainsi, les procédures de participation informelles utilisées en complément peuvent appuyer les procédures de participation formelles¹⁷.

Un exemple actuel de cette interdépendance des procédures est la nouvelle construction du pont sur le Rhin A-40 à Duisbourg. Avant que l'étude du projet de planification soit achevée, l'organisateur du projet a largement impliqué la population locale. Les premières ébauches ont déjà été discutées avec la population lors de manifestations et une solution privilégiée a été élaborée sur la base des réactions des personnes concernées. Après une information complète sur l'option privilégiée, un atelier a été organisé pour donner aux citoyens intéressés la possibilité de participer. Avant de soumettre les études détaillées à l'autorité d'approbation, il a ainsi été possible de présenter les aspects centraux de la planification actuelle, d'expliquer les détails, de répondre aux questions et d'obtenir des informations de la part public. Ainsi, lorsque la procédure de participation formelle a commencé, la population était déjà informée et a eu de nombreuses possibilités de participation informelle. Ces possibilités allaient bien au-delà de la protection de l'environnement, qui aurait été le seul sujet d'une procédure strictement formelle. Il n'y aurait pas eu de place pour les questions des résidents inquiets du bruit, ni pour celles des chefs d'entreprises dont les employés n'auraient plus pu utiliser le pont. Ainsi, si on veut aborder toutes les questions pertinentes pour les parties prenantes, il faut ajouter des procédures informelles. Toutes les étapes de la procédure de participation formelle ont bien été réalisées, mais elles ont également été complétées par la procédure informelle.

Des cas comme celui-ci montrent que les organisateurs de projets reconnaissent l'importance des processus de participation et vont au-delà de ce qui est exigé par la loi afin d'accroître l'acceptation de leurs projets, de réduire les plaintes et les objections et d'obtenir des connaissances de la part de la population. Une participation précoce et efficace du public ne peut être obtenue qu'en associant des procédures formelles et informelles.

2.3. La participation du public et les objectifs de développement durable des Nations unies

C'est d'autant plus vrai que les revendications et les exigences en matière de participation dépassent souvent les cadres juridiques et peuvent même avoir un lien avec des cadres internationaux tels que les objectifs de développement durable (ODD). Dans de tels cas, il est plus important d'informer les citoyens sur les possibilités de participation et les questions en jeu ainsi que sur les limites de l'impact de la participation. L'expérience de l'Allemagne montre que les 17 ODD, et plus encore leurs 169 cibles, sont difficiles à appréhender pour les experts comme pour les citoyens. Cela pourrait être considéré comme une contradiction en soi, car les ODD favorisent également l'accessibilité et la participation active des citoyens. Des initiatives prometteuses pour la participation des citoyens sont menées au niveau de la ville où les conditions de vie locales peuvent servir de cadre de référence.¹⁸ Néanmoins, les progrès en matière de développement durable en tant que tel, ainsi que les objectifs et les cibles fixés dans le cadre des ODD, sont évalués de manière très différente par les diverses parties prenantes.¹⁹

La participation du public concernant les ODD illustre donc les questions clés des processus de participation ainsi que les difficultés supplémentaires qui découlent des tentatives visant à établir un lien entre un cadre international et la vie quotidienne.

Tout d'abord, la sensibilisation est essentielle, et c'est précisément le défi que doivent relever les ODD en tant que moyen et fin. Dans la plupart des cas, les ODD décrivent un programme plutôt que des cibles prédéfinies. Cependant, pour expliquer la signification et l'importance des ODD aux citoyens, les deux composantes – le processus et ses objectifs – doivent être rendues visibles. Ce faisant, un problème très courant se pose en matière de participation du public : comment s'assurer que les gens connaissent les scénarios possibles et leurs implications tout en veillant à ce que le processus soit réellement ouvert en termes de contributions et de résultats ?

Deuxièmement, une question clé est de savoir comment impliquer les citoyens, ainsi que la société civile, dans le processus, et comment s'assurer que les personnes et les organisations impliquées représentent le grand public (et parlent en son nom). Beaucoup ont fait valoir que la gouvernance locale doit fournir un cadre pour la participation

10 Un recueil détaillé de lignes directrices des acteurs locaux est disponible à l'adresse : <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>

11 À titre d'exemple, au niveau national, l'Office fédéral de l'environnement a publié le 3x3 of good public participation in major projects (3x3 d'une bonne participation du public aux grands projets) et de son côté le ministère des Transports a publié le Handbook for good public participation (manuel de la bonne participation du public).

12 Dans le secteur des affaires, par exemple, il y a les « Guidelines of German Commercial Airports for Good Citizen Participation in Expansion Projects » publiées par l'association des aéroports ; la ligne directrice VDI 7000 publiée par l'association des ingénieurs allemands ; ou des institutions telles que le groupe de réflexion « DialogGesellschaft » qui « élabore des approches de participation pour la résolution des problèmes d'acceptation du point de vue des sponsors de projets ».

13 Römmele, A./ Schober, H. (2013). The Governance of Large-Scale Projects – Linking Citizens and the State. Baden-Baden.

14 Universität Leipzig (2013). Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten – Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen.

15 Kamlage, J./ Richter, I./ Nanz, P. (2016). An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende. In: Holstenkamp, L.; Radtke, J. (Eds.): Sammelband Energiewende und Partizipation – Transformationen von Gesellschaft und Technik, Wiesbaden, 627 – 642.

16 RWE AG (2012). Akzeptanz für Großprojekte – Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland.

17 Umweltbundesamt (Office fédéral de l'environnement) (2017). Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben – Abschlussbericht, Berlin.

18 Schwegmann, C. (2017): How do we involve the public in implementing the SDGs? This German initiative is looking to cities. <http://archive.citicoscope.org/commentary/2017/01/how-do-we-involve-public-implementing-sdgs>

19 Voir <https://www.2030-watch.de/>

afin que les procédures respectives puissent être efficacement mises en œuvre.²⁰ Par conséquent, une ligne d'action concernant les ODD consiste à porter les délibérations au niveau local et, par exemple, à organiser des événements sur place. Toutefois, étant donné la dimension globale des ODD, la connectivité et la variété des contributions sont considérées comme essentielles ; c'est pourquoi les outils en ligne jouent également un rôle important.

Troisièmement, et en lien étroit avec les deux premiers points mentionnés, un autre grand défi consiste à générer un impact grâce à la participation du public et, mieux encore, à mettre en place un système de suivi des plans d'action et d'évaluation des résultats. Cela, encore une fois, pourrait nécessiter un ensemble différent d'expertises et, par conséquent, un format d'interaction différent. Cependant, la mise en évidence des effets de la participation liée aux ODD renforcera à la fois le processus lui-même et les causes liées aux ODD.

Ces trois points – sensibilisation, mode et impact – représentent les questions clés de la participation du public, et les délibérations concernant les ODD se heurtent à des difficultés supplémentaires car elles visent à donner vie à un cadre international dans des contextes locaux. Ainsi, en Allemagne, divers modes de participation – allant de la consultation en ligne à la consultation sur place, et de l'information à l'interaction, et impliquant différents niveaux de gouvernement ainsi qu'un large éventail d'agences et d'organisations – font partie des efforts visant à faire des ODD une cause publique.²¹

3. DIMENSIONS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

La participation du public peut se présenter sous un jour très différent dans la pratique. Il est donc logique de traiter le sujet à un haut niveau d'abstraction lorsqu'on l'aborde. De cette manière, la participation du public peut être envisagée indépendamment des formats, des contextes et des cas concrets. Dans ce qui suit, nous abordons la participation civique dès le début d'un tel processus. Ce document traite avant tout des projets participatifs lancés par des institutions publiques ou des groupes organisés (« participation invitée »). Après tout, la sensibilisation des organisations et des institutions à la nécessité d'inclure les citoyens à un stade précoce de la conception et de la planification de certaines mesures est ce qui constitue le format de la participation précoce du public.²² Mais il y a aussi une importante participation qui trouve son origine dans la demande des citoyens (« participation revendiquée »)²³ et qui n'existerait pas si les citoyens ne demandaient pas, avec de plus en plus d'assurance, des droits de participation.

Les participants – qui peuvent comprendre des citoyens ainsi que des représentants des secteurs public et privé, des groupes de la société civile et du monde universitaire – ont également des objectifs et des attentes variés à l'égard d'un tel processus. Ils l'utilisent pour polariser et mobiliser à leurs propres fins ; ils cherchent à partager leurs connaissances et à influencer le processus à différents stades, et ils peuvent même vouloir arrêter complètement un projet. Et souvent, bien sûr, les participants peuvent simplement vouloir s'informer et apprendre. D'autre part, ceux qui défendent une question donnée et sont responsables de la réussite générale du projet peuvent attendre divers résultats d'un processus de participation : une meilleure acceptation, une plus grande légitimité, l'acquisition de connaissances et d'expertise locales et/ou l'accélération du projet, par exemple en réduisant les plaintes.

3.1 Fonctions de la participation du public

Les différentes attentes, promesses et idéaux associés à la participation civique peuvent être résumés en quatre fonctions différentes. Il y a la fonction démocratique de la participation des citoyens. Elle accroît la légitimité des décisions, rend les processus transparents pour les citoyens et augmente leur participation démocratique. Deuxièmement, il y a une fonction sociale. La participation renforce

la cohésion sociale des communautés. L'acceptation des décisions peut être accrue et les participants développent des compétences sociales. Selon le projet, les fonctions économiques de la participation peuvent également devenir importantes. Lorsqu'il est possible d'identifier les conflits à un stade précoce et de les résoudre de manière à éviter de longs litiges juridiques, les projets peuvent être réalisés plus rapidement que sans processus de participation. Il y a également une fonction d'autonomisation qui peut être assimilée à de l'auto-efficacité. Les participants se perçoivent comme des éléments importants de la société. Ils deviennent audibles et autonomes face à un problème.

En conséquence, Webler et Tuler²⁴ ont créé une grille de critères dans laquelle ils distinguent quatre perspectives de participation différentes. Ils tiennent ainsi compte des nombreux objectifs qui peuvent être atteints grâce à la participation du public. Les diverses perspectives mettent en évidence différentes fonctions possibles sans ignorer complètement les autres fonctions. Elles doivent être comprises comme des types idéaux qui ne s'excluent pas mutuellement dans la pratique et qui peuvent également se combiner les uns avec les autres.

Consultation des parties prenantes fondée sur les connaissances : ici, la participation est très axée sur les problèmes et vise à obtenir les informations nécessaires pour résoudre le problème. Les participants n'ont aucune influence directe sur la décision.

Approche égalitaire : pas de position privilégiée du chef de projet par rapport aux participants. Tout ce qui augmente le niveau de participation constitue une grande priorité. La décision finale passe au second plan en faveur de la participation.

Coopération efficace : les participants peuvent apporter leurs propres idées, mais n'agissent que comme « conseillers » auprès des responsables du projet et n'ont aucun pouvoir de décision.

Coopération éclairée : le responsable du projet s'efforce d'établir un degré de confiance particulièrement élevé entre les participants et communique donc de manière ouverte et transparente avec eux.

20 Baiocchi, G./ Heller, P./ Silva, M. K./ Silva, M. (2011). Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil. Stanford University Press.

21 Gouvernement fédéral (2018): German Sustainable Development Strategy, mise à jour en 2018. Berlin.

22 Webler, T. (1999). The craft and theory of public participation: a dialectical process. *Journal of Risk Research*, 2(1), 55-71.

23 Gaventa, J. (2004). Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities. In Hickey, S., and Mohan, G. (Eds.) «Participation: From Tyranny to Transformation», Londres, 25-41.

24 Webler, T./ Tuler, S. (2006). Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental assessment and Decision Making. Combined Results from 10 Case Studies. *The Policy Studies Journal*, 34(4), 699-722.

Alors que la consultation des parties prenantes fondée sur les connaissances et la coopération efficace sont particulièrement pertinentes pour la fonction économique, l'approche égalitaire et la coopération éclairée peuvent être associées à la fonction sociale, démocratique et d'autonomisation. Il ne s'agit pas tant de choisir une fonction et/ou une perspective, car elles peuvent toutes être pensées ensemble. Mais elles illustrent les différentes possibilités de participation du public. En outre, chaque projet a ses propres obstacles qui influencent l'issue de la procédure : l'ampleur du conflit concernant une question donnée influence le processus autant que les ressources disponibles. Combien de temps peut-on prévoir pour la participation ? Quelle est la difficulté d'atteindre le groupe cible ? Les procédures en ligne et hors ligne peuvent-elles être judicieusement combinées entre elles ? Quelle est la complexité du sujet ? Une seule participation suffit-elle, ou faut-il faire appel aux participants plusieurs fois ? Ce ne sont là que quelques-unes des questions qui peuvent devenir pertinentes avant le début d'un processus participatif.

3.2 Trois questions cruciales pour l'élaboration du processus de participation

Mais aussi différents que puissent être les processus de participation, trois points fondamentaux concernant la mise en place du processus doivent être clarifiés à l'avance : quand, comment et qui ? Ce sont là des éléments clés qui se refléteront dans de nombreuses autres décisions qui devront être prises en cours de route. Les décisions relatives au Quand, au Comment et au Qui créent des dépendances au sentier et déterminent ainsi le déroulement ultérieur de la procédure. Bien que de légers ajustements soient possibles au cours de la procédure, les changements fondamentaux sont difficiles à mettre en œuvre dans la pratique. Ces décisions doivent donc toujours être prises en tenant compte du contexte et du projet et, en même temps, déterminer en grande partie l'ensemble du processus de participation. Le grand nombre de lignes directrices émises par une grande variété d'acteurs s'explique en partie par le fait qu'ils travaillent tous dans des conditions différentes et ont donc leurs propres approches.

Il existe également des modèles distincts de motivation et d'attente des initiateurs de processus de participation tels que les institutions publiques²⁵ et de destinataires tels que les citoyens et les organisations locales.²⁶ Dans la plupart des cas, ces motivations et attentes sont évidentes et consti-

tuent donc un facteur déterminant pour le développement du processus de participation.

La conception du processus de participation est l'une des décisions clés à prendre avant un tel processus.²⁷ Elle doit tenir compte de la diversité des acteurs et des groupes impliqués ainsi que de leurs différences en termes d'objectifs, d'organisation et d'influence. Si le processus est bien conçu et tient compte des spécificités de la question traitée, la procédure de participation elle-même gagnera en légitimité. Ce qui importe ici, c'est que toutes les parties impliquées s'engagent dans le processus et forment un « contrat de participation », c'est-à-dire un accord mutuel sur la manière d'interagir et sur les motifs de l'interaction, ainsi que sur la manière d'appliquer le mode de participation choisi. L'aspect le plus évident mais aussi le plus important est le contexte dans lequel se déroule un processus de participation. Ici, on dépend du cadre institutionnel. Des exigences et réglementations en place, des ressources fournies, mais aussi des questions quant à savoir qui soutient un tel processus. De la même manière, les intérêts politiques diffèrent dans chaque processus de participation. Y a-t-il des critiques qui veulent arrêter complètement le projet ? Quelle est la volonté des acteurs concernés de faire des compromis ? Quelle est la marge de participation disponible, quel est le timing, qui est impliqué ?

Quand commencer la participation ?

Les processus de participation peuvent être appliqués dans toutes les phases d'un processus public de planification et de mise en œuvre. Dans la phase de conception du projet concerné, les propositions de différents acteurs peuvent être recueillies par le biais de processus de participation. Dans la phase de planification, les objectifs fixés peuvent être discutés concrètement et développés. Dans la phase de mise en œuvre, les parties prenantes peuvent être impliquées dans le processus et/ou informées de l'état d'avancement du projet. Au final, les résultats obtenus peuvent être évalués lors d'une phase d'évaluation et des informations peuvent être obtenues pour les procédures futures. Bien que ces caractéristiques présentent des choix de participation, la dimension juridique peut également déterminer si et quand il convient d'instaurer la participation. Idéalement, le processus de participation commence le plus tôt possible et se poursuit tout au long des phases du projet. Toutefois, la participation peut toujours commencer à un stade ultérieur ou ne concerner que certaines phases.

Quel niveau d'implication dans un processus de participation ?

Selon l'objectif du processus de participation, différents niveaux de ce qu'on appelle l'échelle de participation peuvent être appliqués. Les différentes étapes permettent aux participants (1) de s'informer sur un certain projet, (2) d'exprimer leur opinion sur certains points, (3) d'apporter leurs propres idées ou (4) d'être en mesure de prendre des codécisions contraignantes sur une question particulière. Les différents niveaux sont structurés de manière hiérarchique. Sans les étapes 1 à 3, l'étape 4 n'est pas possible. L'étape la plus basse, celle de l'« information », est donc nécessaire pour toutes les autres étapes. Toutefois, l'évaluation de la qualité d'un format de participation dépend du cas spécifique et non généralement du niveau de participation. Vous pouvez créer un excellent processus de participation au niveau le plus bas, mais vous pouvez aussi créer un terrible processus de participation au niveau le plus élevé. L'échelle de participation ne permet donc pas de se prononcer sur le fait qu'une procédure de participation est meilleure ou pire qu'une autre. Néanmoins, cet aspect est souvent une source de conflit. Alors que les citoyens veulent être impliqués dans les décisions de manière aussi complète et concrète que possible, les responsables des projets s'efforcent souvent d'obtenir un degré de participation plus faible. Cela vaut en particulier pour la discussion sur la nécessité d'un projet. En principe, on peut cependant dire que les acteurs qui ne sont pas prêts à renoncer à leur position de départ ne devraient pas participer aux procédures de participation. Un processus de participation n'a pas de sens sans une volonté fondamentale d'aborder des positions conflictuelles. Cela vaut de la même manière pour les acteurs de tous les groupes. Ce n'est que s'il existe une marge de manœuvre de toutes les parties qu'il est possible de trouver une solution qui, en fin de compte, apporte une solution satisfaisante à tous les acteurs.

Qui doit être inclus ?

La mobilisation des participants dans le processus de participation est une question essentielle. Le problème qui se pose souvent est ce que l'on appelle le « dilemme de la participation » : au début de la planification, lorsque la marge de décision est la plus grande, l'intérêt des citoyens est faible. Plus le projet progresse, moins il y a de liberté pour l'influencer et plus la demande de possibilités de participation est grande. Il est donc important pour les organisateurs du projet d'activer leurs groupes cibles le plus tôt possible et de les mobiliser activement. Cependant, la question se pose d'abord de savoir qui doit être impliqué.

Il est utile ici de distinguer deux catégories. Soit, l'objectif est de mobiliser le plus grand nombre possible de citoyens et d'organisations, soit, on accorde de l'importance à des groupes cibles spécifiques qui présentent un intérêt particulier pour le projet ou qui possèdent des connaissances particulières en la matière. Par exemple, les résidents revêtent souvent une importance particulière lorsqu'il s'agit de légitimer un projet. Cependant, si des connaissances techniques sont nécessaires, les acteurs publics locaux disposent alors d'une expertise spécifique et de connaissances locales spécialisées. En outre, il faut toujours garder à l'esprit que les parties prenantes peuvent changer au cours d'une procédure. À mesure que le projet progresse, les parties prenantes qui devraient également être impliquées dans le processus seront de plus en plus nombreuses.

Tous ces facteurs déterminent la conception du format du processus. Il n'est pas possible de développer un outil de participation parfait, mais il s'agit toujours de mettre au point le format qui convient le mieux aux conditions existantes. Ce n'est qu'en incluant tous ces aspects qu'il est possible de définir un processus qui s'adapte aux conditions cadres existantes. Idéalement, le processus de participation commence avant le choix du format. De cette façon, la conception du processus peut avoir lieu avec les participants et on peut trouver un format répondant le mieux aux différents besoins. Bien entendu, cela n'est pas possible dans tous les projets, mais il faut toujours garder à l'esprit qu'il s'agit d'un cas idéal.

25 Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager. Challenges, People and Strategies*. London.

26 Hanson, R. (2018). Deepening Distrust: Why Participatory Experiments Are Not Always Good for Democracy. *The Sociological Quarterly* 59(1), 145–67.

27 Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75(4), 513–22.

4. PREUVES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN ALLEMAGNE

Ce chapitre fournit des informations sur la manière dont les preuves de la participation du public en Allemagne ont été recueillies dans le cadre de cette étude. En outre, les principaux résultats des entretiens réalisés seront présentés. Le chapitre suivant en déduira les facteurs clés de réussite de la participation du public qui sont ancrés dans les travaux originaux menés dans le cadre de cette étude.

4.1 Méthodologie

La participation est un processus dans lequel les différents avis et acteurs se rencontrent, et dont les résultats sont souvent imprévisibles. La participation est donc un processus d'apprentissage itératif qui doit être adapté à l'évolution des conditions et des groupes cibles. Pour certains d'entre eux, la participation est liée à la promesse de démocratisation et vise à mobiliser les gens et à les sensibiliser aux questions qui les concernent ou devraient les concerner de manière très directe. Nous avons donc mené des entretiens avec des acteurs de tous les domaines du « paysage de la participation » en Allemagne, y compris le gouvernement et l'administration, la société civile et le monde universitaire, et nous avons intégré autant de niveaux organisationnels pertinents

que possible. Ainsi, l'ensemble, qui a suivi une sélection au cas par cas et ne prétend à aucune représentation, est censé présenter une image complète du paysage de la participation en Allemagne.

Compte tenu de la diversité des modes d'interaction et des parties prenantes, ainsi que des intérêts en jeu, il est bien sûr difficile de tirer des enseignements généralisés et d'évaluer le succès d'une procédure. Par ailleurs, il n'est généralement pas possible de savoir par la suite si la participation a permis d'améliorer la qualité de la planification. Un critère plus facile à gérer est la satisfaction des organisateurs et des participants à l'égard de la procédure, qui n'est cependant presque jamais vérifiée et difficile à généraliser. Selon les participants, un échange de points de vue et une rencontre en face-à-face peuvent déjà être un succès, car ils élargissent les perspectives de tous les acteurs.

Cette étude utilise donc, pour les entretiens, un cadre qui s'appuie sur des recherches et une analyse documentaire complète sur les facteurs de réussite²⁸ ainsi que sur des considérations concernant la portée et les objectifs de l'étude elle-même.

Tableau 1 : Liste des partenaires allemands interrogés

- Parlement (national)
 - Parlement allemand (Bundestag) : comité des pétitions
 - Parlement allemand (Bundestag) : groupe de travail du SPD sur la démocratie
- Administration publique (régionale et locale)
 - Land de Bade-Wurtemberg : bureau du ministre d'État pour la société civile et la participation citoyenne
 - Land de Berlin : administration du Sénat pour le développement urbain : service de la participation
 - Land de Berlin : administration du Sénat pour le développement urbain : service du développement urbain et du logement
- Services administratifs de Berlin-Lichtenberg : service de la participation du public
- Société civile et groupes de réflexion (nationaux et locaux)
 - Institut de Berlin pour la participation
 - Institut des hautes études sur le développement durable
 - Université technique de Darmstadt : panel de citoyens de Darmstadt
 - 100% Tempelhof e.V.

28 Hartje, V./ Muro, M./ Klaphake, A./ Scheumann, W./ Fisahn, A./ Ober, I./ Pile, K. (2006). Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung nach Art. 14 der EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit. Umweltbundesamt.

Tableau 2: Portée des questions de l'entretien

- culture de la participation
- cadres, lignes directrices et scoping
- acteurs, institutions, groupes d'intérêt, sponsors
- rôle(s) des citoyens et de la société civile
- mobilisation et stratégies d'inclusion
- participation formelle et informelle, y compris spécificités des domaines de politique
- évaluation et apprentissage
- la valeur des crises pour le progrès

4.2 Messages clés

Afin de résumer les messages clés des entretiens réalisés, nous utilisons un cadre de participation du public appelé le « cube de la démocratie ». ²⁹ Ce modèle combine trois dimensions décrivant les caractéristiques et les qualités des dispositifs participatifs :

1. Autorité et pouvoir d'un processus : les participants décident-ils ou collaborent-ils à un processus donné, ou l'objectif est-il plutôt d'informer le public ?
2. Mode de communication et de décision : les participants écoutent-ils ou sont-ils invités à apporter leur expertise ?
3. Participants : le processus implique-t-il un ensemble très spécifique de participants, défini, par exemple, par leur niveau d'expertise, ou est-il destiné au grand public ?

Les réponses données par les personnes interrogées sont présentées selon ces dimensions. Les listes ci-dessous, fournissent des thèmes significatifs et récurrents concernant les dimensions mentionnées. Les mots clés sont présentés par ordre alphabétique ; l'ordre de la liste ne reflète donc pas l'importance ou la fréquence des aspects mentionnés.

Autorité et pouvoir

En ce qui concerne l'autorité et le pouvoir, les personnes interrogées ont évoqué de nombreux éléments clés couvrant toute la gamme allant de l'information à la (co)décision. Elles ont notamment souligné l'importance de :

- la redevabilité : la participation du public comme moyen, pour les citoyens, d'exercer un contrôle démocratique ;

- la transparence budgétaire : la connaissance des limites financières d'un projet donné facilite la gestion des attentes ;
- la formalisation : favoriser une compréhension mutuelle et claire des procédures, des moyens et des limites, permettant à toutes les parties concernées de contribuer au processus ;
- l'information : l'information peut être la fin d'un processus ou un moyen ; dans ce dernier cas, l'information des participants et l'octroi d'un accès continu aux sources d'information peuvent contribuer à uniformiser les règles du jeu ;
- l'ouverture : même si la plupart des processus participatifs concernent des projets prédéterminés, les autorités devraient être ouvertes à discuter non seulement du « comment », mais aussi du « si » d'un projet ;
- le contrat de participation : un accord mutuel sur la manière dont le processus est mené permet à toutes les parties impliquées de contribuer au processus de la meilleure manière possible ;
- la dépendance au sentier (path-dependency) : l'impact des décisions prises avant le processus doit être reconnu et pris en compte lors de la délimitation du processus ;
- la réglementation : l'administration publique a besoin d'un cadre réglementaire clair pour pouvoir soutenir le processus en cours et fournir des informations et des ressources aux parties concernées ;
- la transparence : en gardant à l'esprit les restrictions formelles et informelles d'un processus, il est d'autant plus important d'être transparent sur la portée d'un processus.

29 Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75(4), 513-522.

Mode de communication et de décision

Lors de la discussion sur le rôle et la contribution que les citoyens et la société civile peuvent avoir dans un projet donné, les personnes interrogées ont souligné qu'il y a des éléments clés à prendre en compte à chaque niveau d'interaction :

- **Authenticité** : la participation réunit les plans établis par les autorités et les contributions des citoyens ; pour faciliter la délibération, les points de vue doivent être exprimés ouvertement et le langage technique doit être évité.
- **Communication** : la communication est un moyen aussi bien qu'une fin en soi, et doit toujours être menée de manière approfondie.
- **Crédibilité** : la participation du public ajoute souvent de la légitimité à un processus ; pour ce faire, il est toutefois essentiel que toutes les parties concernées agissent de manière crédible et instaurent la confiance entre elles.
- **Culture de la participation** : en ce qui concerne la communication et le mode de décision, le terme fait référence à la manière dont l'interaction a lieu au sein du processus, et appelle à la compréhension et au respect mutuels.
- **Expertise** : les citoyens apportent leur expertise à un processus participatif, et cela doit être reconnu et pris en considération comme il se doit.
- **Retour d'information** : quel que soit le mode de décision d'un processus donné, chaque processus devrait offrir des canaux permettant aux participants de fournir un retour d'information ; l'instauration d'une culture du retour d'information peut être considérée comme une forme douce de redevabilité et, par conséquent, est essentielle à un processus.
- **Mettre le mode et l'objectif en adéquation** : les processus participatifs peuvent faire appel à de nombreux modes d'interaction différents, allant des événements sur place aux délibérations en ligne ; le choix de modes adéquats est essentiel puisque le mode et l'objectif des délibérations sont étroitement liés.
- **Contrat de participation** : voir ci-dessus, également essentiel en ce qui concerne le rôle des citoyens et des autres parties prenantes.
- **Appropriation politique** : même si la participation du public peut contribuer à un processus donné à très grande échelle, la politique doit néanmoins s'approprier – et donc rendre compte – de ce processus, et ne pas externaliser la responsabilité aux citoyens.
- **Délimitation du champ d'application (scoping)** : la pratique consistant à concevoir un processus en termes d'objectifs, d'attentes et de formes de participation est la clé du succès du processus.
- **Sentiment d'accomplissement** : chaque partie impliquée, y compris celles qui sont considérées comme des

facilitateurs (y compris l'administration publique), devrait pouvoir se sentir récompensée pour ses contributions.

Participants

Alors que certains processus participatifs sont plutôt ciblés sur certains groupes, d'autres sont conçus pour être ouverts au grand public. En ce qui concerne l'implication des experts et des citoyens, les personnes interrogées notent :

- **Accessibilité** : il est essentiel de garantir l'accessibilité physique et de fournir un soutien si nécessaire.
- **Culture de la participation** : en ce qui concerne les participants, le terme « culture » renvoie au contexte du système démocratique qui valorise la participation et, par conséquent, à la question de l'importance de la participation du public.
- **Diversité et inclusion** : les processus participatifs ne prévoyant pas une sélection des participants ne représentent souvent pas l'ensemble de la population cible, et les questions de diversité et d'inclusion devraient donc être prises en considération lors de la sélection des participants et des modes d'interaction.
- **Éducation** : il s'agit de l'éducation formelle préalable des participants ainsi que du fait que la participation peut être une expérience éducative en soi.
- **Représentation** : la représentation peut prendre de nombreuses formes et n'est pas toujours liée à la représentation statistique d'une population donnée ; toutefois, tant qu'une représentation de quelque nature que ce soit est intégrée au processus, il est essentiel de maintenir les possibilités de représentation.
- **Sentiment d'efficacité personnelle** : les participants peuvent contribuer au bien commun et bénéficier personnellement de l'expérience ; il est toutefois de la plus haute importance de reconnaître leurs contributions ; le fait de contrarier les participants en ne réagissant pas à ce qu'ils apportent peut entraîner une frustration, qui peut remettre en question le processus lui-même.

5. FACTEURS DE RÉUSSITE DANS LES PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Sur la base de l'analyse des documents et de l'évaluation des entretiens avec des acteurs allemands, nous suggérons que les facteurs suivants puissent servir d'orientation. Ils peuvent aider à décider quelles sont les caractéristiques les plus importantes et comment un processus devrait être conçu pour répondre à ces exigences.

Selon le projet, il arrive souvent que les exigences et les facteurs identifiés ne puissent pas tous être satisfaits. Par exemple, l'étendue de la participation peut être limitée ou certaines informations peuvent être confidentielles. Les facteurs de réussite de la participation du public identifiés ici décrivent donc une situation idéale qui ne peut pas toujours être atteinte, mais dont il faut se rapprocher.

5.1 Pré-participation

Culture de la participation I : la question complexe du contexte culturel de la participation comporte deux niveaux. Premièrement, la culture de la participation est considérée comme le cadre global dans lequel se déroule l'interaction dans une société. De nombreux interlocuteurs ont reconnu que les habitudes culturelles ainsi que les orientations fondamentales de la société peuvent amener les citoyens à être plus ou moins enclins à participer activement. Cela inclut les questions de tradition de participation et d'expérience, ainsi que la question de l'éducation aux questions de démocratie et de citoyenneté.

Culture de la participation II : en outre, l'une des conditions préalables les plus importantes décrites par toutes les personnes interrogées est une culture de la participation partagée entre les participants et les décideurs. Cela nécessite des efforts de part et d'autre. Sans la volonté d'échange mutuel et de coopération, la participation n'a aucun sens. Cette volonté doit être présente à l'avance. Si elle n'existe pas, tout processus de participation, aussi bien conçu soit-il, est voué à l'échec. Une culture de la participation ne peut être créée par des formats, mais doit être développée politiquement.

Les participants doivent prendre conscience de l'endroit où la participation est offerte, de la manière dont ils peuvent participer et, surtout, du fait qu'ils sont une voix importante dans ce processus. On ne peut pas simplement attendre des citoyens qu'ils soient disposés à participer. En tant qu'individus rationnels, ils ont besoin d'incitations personnelles pour participer, et ces incitations peuvent prendre racine dans la connaissance des impacts potentiels que de tels processus pourraient avoir. En particulier

lorsque ces formats sont relativement nouveaux, ceux qui sont censés participer doivent également apprendre leur nouveau rôle. En fonction de l'expérience existante en matière de participation du public, il ne suffit donc pas de fournir simplement des informations sur le projet en question. Il faut également fournir des informations de base sur l'importance et les objectifs des formats de participation. Les citoyens doivent s'habituer à leur nouveau rôle et, si nécessaire, y être initiés. Ce rôle comprend également la gestion d'attentes réalistes. La participation ne signifie pas que le pouvoir de décision est simplement transféré, mais que les décisions sont recherchées ensemble. C'est pourquoi il faut aussi que les personnes concernées soient fondamentalement disposées à accepter des résultats qui ne correspondent pas à leur propre solution idéale.

Pour les décideurs, il est essentiel d'accepter que la participation n'est pas exclusivement une décision technique, mais une décision politique. Outre la volonté d'ouvrir un espace pour la prise de décision participative, ils doivent également faire partie du processus eux-mêmes et ne pas l'externaliser complètement à d'autres acteurs. Ceux qui s'engagent dans un tel processus participatif doivent, dans une certaine mesure, considérer la participation comme une valeur en soi, afin d'avoir l'ouverture nécessaire aux résultats.

Cadre institutionnel : les décideurs et les parties prenantes tirent un grand profit de l'existence d'un cadre institutionnel. Il ne s'agit pas des exigences légales que l'on trouve, par exemple, dans la participation officielle en Allemagne, mais de lignes directrices spécifiques établies par une municipalité, une ville ou une région elle-même. Afin d'obtenir le plus de légitimité possible, ces lignes directrices doivent être élaborées conjointement dans le cadre d'un processus de participation. Elles définissent ce que l'on entend par participation du public et quels sont les objectifs et les exigences que l'on attend de soi-même. Elles offrent une orientation à tous les acteurs du processus et servent de base commune sur laquelle s'appuyer. Sur la base de ces lignes directrices, des conditions-cadres spécifiques à un projet peuvent être élaborées. Idéalement, le cadre institutionnel environnant sert de base sur laquelle un « contrat de participation » (voir ci-dessus) peut être élaboré avec les participants.

Diversité et inclusion : tout comme les considérations relatives à la culture de la participation, la question de la diversité et de l'inclusion comporte différentes couches. Reconnaissant que les distinctions sont difficiles à établir, nous faisons référence à la diversité, notamment dans le sens où nous sommes conscients de la diversité des origines,

des orientations et des opinions dans une circonscription donnée. Les partenaires interrogés ont souligné qu'il est important de reconnaître la diversité même si, en fin de compte, on choisit une conception participative qui ne s'intéresse pas principalement à la représentation des électeurs. Il faut au moins garantir l'ouverture et l'accessibilité d'un processus, et l'absence éventuelle de certaines perspectives dans un groupe de participants donné ne doit pas passer inaperçue. Ces considérations sont complétées par la question de l'inclusion dans un format qui, par exemple, peut se référer à l'équilibrage de certains modèles prédominants d'interaction au sein du groupe (voir ci-dessous).

Timing : tous les partenaires de l'entretien se sont mis d'accord sur la question du moment opportun pour participer. Plus tôt vous commencez, mieux c'est. La question décisive est plutôt de savoir ce qui devrait déjà être disponible au début. Si, en l'absence de plans concrets, on se heurte souvent à un manque de compréhension de la part des personnes concernées parce qu'il n'y a pas de base de discussion, les plans existants peuvent entraîner une certaine frustration car on a l'impression que tout est déjà gravé dans le marbre. Le public doit donc être impliqué à un moment où une évolution reste possible. Plus la participation est précoce, plus les possibilités d'ajustement sont grandes.

Les personnes interrogées ont souvent mentionné que les décideurs envisagent également d'impliquer davantage les citoyens dans la question de savoir « si » un projet doit être mis en œuvre³⁰, surtout lorsqu'il s'agit de projets du secteur public. Plus tôt les décideurs et les parties concernées se retrouvent face à face, plus la procédure et la décision deviennent transparentes pour les parties concernées³¹. L'expérience des interlocuteurs qui participent intensivement à l'évaluation des procédures de participation montre que les procédures participatives ne peuvent pas générer l'acceptation de projets déjà décidés, mais produisent souvent l'effet inverse. Les procédures doivent donc commencer le plus tôt possible afin qu'il y ait encore une marge de manœuvre, du moins dans certains domaines. S'il n'y a rien à décider, il n'y a rien à quoi participer.

Scoping : afin de rendre le processus utile, il est essentiel de procéder à un cadrage (scoping) préalable. Il n'y a pas de projet pour lequel il n'y a pas d'avis préalable. Les différents intérêts peuvent être déterminés à l'avance afin de tirer des conclusions pour la suite du processus et sa conception. Si cela réussit bien, le processus de participation peut également être utilisé pour résoudre les conflits le plus tôt possible, avant que les fronts ne se durcissent ou que seule une action en justice semble possible.

Ressources : le scoping porte également sur la question des ressources et les considérations de coûts-avantages, respectivement. Les procédures de participation nécessitent des ressources – aussi bien en personnes qu'en argent et en temps. Elles doivent être dotées, au minimum, de suffisamment de ressources pour pouvoir se dérouler sans erreur. En outre, des ressources peuvent également être nécessaires pour inciter les participants à participer ou pour engager des médiateurs.

5.2 Participation

« **Contrat de participation** » : s'appuyant sur la question de la culture de la participation dans un processus, l'expression « contrat de participation » ne fait pas référence à un ensemble de règles écrites formelles, mais plutôt à un accord mutuel de toutes les parties impliquées sur le Quoi et le Comment du processus. Cet accord doit servir de base commune au processus afin de définir ensemble les attentes, les objectifs et le processus. Il est possible de créer des obligations qui font partie de la gestion des attentes, mais qui servent également à mobiliser les participants et à éviter les frustrations. Pour diverses personnes interrogées, l'approche idéale est celle d'un processus de participation lui-même sujet à participation. Dans laquelle ce n'est pas l'organisateur du projet qui détermine seul les points focaux thématiques et les méthodes, et où tout cela est élaboré avec les participants et déterminé de manière contraignante au début de la participation spécifique au projet. Cela renforce également la légitimité du processus, puisque le processus en tant que tel n'est plus contestable. Bien que cela puisse être basé sur des lignes directrices, l'essentiel est une notion d'auto-efficacité dans un processus donné. Si la participation n'est qu'une façade qui consolide les structures de pouvoir existantes, les citoyens le remarquent rapidement ; il est donc essentiel d'établir un partenariat entre toutes les parties concernées, même si cela peut conduire à des questions fondamentales inconfortables concernant non seulement le « Comment », mais aussi le « Si » d'une proposition de projet donnée.

À cet égard, une approche démocratique au sens propre du terme pourrait même être utilisée pour éviter que certains groupes d'intérêt n'instrumentalisent politiquement les questions en les soumettant directement aux citoyens. En ce sens, la participation en tant que sensibilisation des populations concernées pourrait appliquer au processus un cadre de gestion publique plutôt qu'une notion de politique prénégociée. Cela, à son tour, renvoie à l'idée de favoriser l'acceptation par les citoyens et les groupes d'intérêt.

De la même manière, la participation pourrait tout aussi bien offrir des moyens de l'utiliser pour empêcher la réalisation de projets. Là encore, il est possible de limiter les possibilités de poursuivre un projet, soit en invoquant un processus démocratique global, soit en soulignant les contraintes de manière pragmatique et dépolitisée, en se basant sur des questions administratives plutôt que politiques. Indépendamment des objectifs poursuivis avec la participation, elle met en évidence la propre capacité d'action des participants dans le façonnage de leur environnement et comble le fossé entre les décideurs et les participants. La cohésion sociale au-delà des différences est également beaucoup plus probable dans les processus participatifs que dans les décisions prises uniquement par les politiciens. Par conséquent, les personnes interrogées ont également noté que l'expérience de l'auto-efficacité, dans le sens où on remarque que ses propres idées, préoccupations et remarques ont été reconnues et traitées, est plus importante que le résultat final d'un processus. Ceux qui font l'expérience d'une telle auto-efficacité sont beaucoup plus susceptibles d'accepter un résultat qui ne correspond pas à leurs idées réelles. C'est la meilleure façon d'éviter la frustration des personnes concernées.

Activation et mobilisation : les partenaires de l'entretien s'accordent sur l'importance de la mobilisation des participants. L'offre d'une participation ne suffit pas à activer les participants. Mais il faut éviter ce qu'on appelle le dilemme de la participation. Car il arrive souvent qu'il n'y ait pratiquement aucun intérêt au début d'un processus. Plus le processus progresse, plus l'intérêt est grand, mais en même temps, les possibilités de participation diminuent. Il faut donc une approche active qui montre pourquoi le projet en question est pertinent. Le plus souvent, les processus de participation deviennent intéressants pour les citoyens lorsqu'ils les touchent personnellement. Mais souvent, cette participation n'est pas directement apparente, c'est pourquoi l'activation par le responsable du projet est nécessaire. En Allemagne, cependant, l'activation se fait souvent tardivement et par des canaux qui ne sont utilisés que par une petite partie de la population³². L'expérience de divers processus de participation a montré que les citoyens qui doivent sacrifier leur temps de loisir pour de tels processus sont très disposés à le faire s'ils voient qu'ils peuvent, ne serait-ce que partiellement, influencer le projet et obtenir des changements. Contrairement aux responsables du projet, c'est généralement l'amélioration de la propre situation de vie des participants qui est décisive pour leur participation à

de tels processus. Ainsi, les processus doivent être conçus de telle sorte qu'il soit intéressant d'y prendre part.

Sélection des participants : en ce qui concerne la sélection des participants, les expériences des partenaires interrogés diffèrent considérablement. Cela tient notamment à la grande différence des projets auxquels ils participent. Alors que certains veulent activer certains acteurs en tant que détenteurs de connaissances ou parce qu'ils les ont identifiés comme étant très importants pour le projet, d'autres veulent obtenir le mélange le plus représentatif possible. Différentes mesures de mobilisation sont recommandées pour activer les différents groupes cibles. Il est important de contacter les groupes spécifiques, là où ils se déplacent dans leur vie quotidienne. En outre, la participation civique générale doit être méthodiquement séparée de la participation d'acteurs très spécifiques. Il est important d'adapter les formats de participation aux groupes cibles correspondants, car ils diffèrent non seulement par leurs intérêts, mais aussi par leur base de connaissances, leur degré de professionnalisation et leur expertise. Afin de répondre à toutes les demandes et toutes les attentes tout en étant capable de mener un dialogue d'égal à égal, il peut être judicieux de séparer les processus les uns des autres.

Inclusivité : tous les points de vue et intérêts des participants doivent être pris en compte et traités sur un pied d'égalité pour qu'une procédure réponde au critère d'équité. Les inégalités sont fondées sur différentes caractéristiques telles que la politique, les ressources, la technique (pouvoir de savoir comment faire les choses), l'épistémologie (pouvoir de décider quelles connaissances sont acceptables) et le genre^{33,34}. Ainsi, d'un point théorique de la démocratie, l'augmentation des processus de participation ne peut pas être approuvée sans réserve. On constate, par exemple, que des groupes de population particulièrement défavorisés sur le plan de l'éducation restent à l'écart du processus de participation politique. Les personnes interrogées ont également indiqué que les migrants sont toujours un groupe moins bien présenté dans les processus de participation. Cela pourrait conduire au dilemme suivant : une nouvelle augmentation des processus de participation pourrait consolider davantage l'inégalité dans la participation des différents groupes. Mais ce n'est qu'en réunissant différents points de vue que l'on peut trouver des solutions qui n'étaient pas envisageables à l'avance. En outre, les besoins des différents acteurs deviennent visibles et améliorent ainsi la base décisionnelle³⁵. Par ailleurs, un degré élevé de représentativité

30 Par exemple, la participation générale à l'adoption du plan fédéral d'infrastructure des transports du ministère des Transports ("Bundesverkehrswegeplan"), qui avait déjà été examiné en 2012 dans le contexte d'un guide du ministère.

31 Benighaus, C./ Wachinger, G./ Renn, O. (2016). Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis, Frankfurt am Main.

32 Schnelle, K./ Voigt, M. (2012). Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastruktur-Projekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“.

33 Cornwall, A. (2003). Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development. In: World Development 31(8), 1325 – 1342.

34 White, D./ Rudy, A./ Gareau, B. (2015). Environments, Natures and Social Theory. Towards a Critical Hybridity. London.

35 Federal Environment Agency (Umweltbundesamt) (2019). Bundesrepublik 3.0. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene. Abschlussbericht, Berlin.

est l'un des critères centraux de la légitimation formelle. Bien que toute forme de participation soit dans une certaine mesure exclusive en raison des différentes ressources des participants, il est possible de compenser cette situation au moyen de procédures comportant le moins de barrières d'entrée possible. Néanmoins, les procédures de participation reproduisent souvent la non-représentation de certains groupes³⁶. On peut y remédier en partie en combinant différents modes de recrutement. Outre l'autosélection, à laquelle toute personne qui le souhaite peut participer, une procédure de loterie peut être utilisée pour déterminer la composition des participants³⁷. Mais la représentativité est un critère secondaire. Le dialogue entre les représentants élus et les participants est bien plus important que la représentativité sociale des personnes qui participent. La participation des citoyens ne peut pas éliminer la sous-représentation de certains groupes dans le discours politique. Les décideurs proposent d'ouvrir davantage les procédures formelles, par exemple pour permettre également de participer aux citoyens qui ne sont pas directement concernés par un projet³⁸. Mais il faut également prêter attention à certaines tendances que les participants pourraient mettre sur la table. Un processus de participation doit comporter des dispositions visant à uniformiser les règles du jeu et à équilibrer les règles tacites ou les schémas de préjugés conscients ou inconscients qui pourraient, par exemple, être liés au genre (par exemple, la « domination masculine » dans les discussions), à l'âge ou aux compétences linguistiques.

Transparence : il doit y avoir une base de connaissances commune sur laquelle la discussion peut s'appuyer. Des informations doivent être mises à la disposition des participants et il est important de veiller à ce qu'elles soient préparées de manière à pouvoir être comprises avec le moins d'efforts possible. Cela commence par une explication des raisons et des avantages du projet et se poursuit par la présentation et la justification de la mise en œuvre prévue. S'ils sont déjà connus, les effets négatifs d'un projet doivent également être mis à la disposition des citoyens de manière transparente. Dans la société de l'information, il est illusoire de penser que des points critiques peuvent être exclus. En fin de compte, cela n'a pour effet que de perturber durablement la confiance. Il ne faut pas sous-estimer le temps et le travail que doivent consacrer les organisateurs de projets à la création d'une base de connaissances commune avec les personnes concernées.

De plus, les possibilités et les limites de la participation doivent être clairement indiquées. Les citoyens doivent

comprendre que leurs commentaires sont sérieusement pesés et discutés dans le cadre du processus décisionnel. L'organisateur du projet peut montrer aux citoyens que leurs arguments et leurs opinions sont pris au sérieux grâce à une grande transparence dans le processus de planification. Pour éviter toute frustration, soit le résultat d'un processus de participation est mis en œuvre, soit les décideurs doivent expliquer très précisément pourquoi il ne l'est pas. Mais la transparence doit également avoir un effet externe. Même si fondamentalement intéressés par un projet, certains ne peuvent et/ou ne veulent pas s'engager dans un processus de participation. Par ailleurs, il est également possible de s'engager ultérieurement dans un processus.

Choix des formats : idéalement, le processus de participation commence avant le choix du format. De cette façon, le processus peut être conçu avec les participants et on peut trouver le format qui répond le mieux aux différents besoins. Bien entendu, cela n'est pas possible dans tous les projets, mais c'est une situation idéale qu'il faut toujours garder à l'esprit.

Même si toutes les personnes interrogées reconnaissent que le choix effectif d'un format de participation spécifique est extrêmement sensible au contexte et à l'enjeu, il y a eu accord sur certains principes directeurs pour faire ce choix. Principalement, il a été souligné que chaque question a probablement un « historique de participation », ce qui signifie que l'on peut trouver sur site des formats existants qui peuvent être utilisés pour l'information, le recrutement, la multiplication ou la diffusion. Par exemple, une communauté peut avoir un historique de réunions publiques régulières ou de forums informels, ancrés localement, organisés par des écoles, des associations d'entreprises, des organisations de la société civile ou des communautés indigènes. Ces formats existants peuvent offrir aux citoyens des possibilités de participation et, par conséquent, les citoyens peuvent savoir qu'ils peuvent avoir leur mot à dire dans les affaires publiques. Comme les formats existants vont souvent de pair avec un ensemble spécifique d'acteurs déjà impliqués, ils peuvent être adaptés ou, au mieux, développés conjointement. Il a été souligné qu'un sentiment d'auto-efficacité parmi les participants peut être créé par un large éventail d'activités, et qu'un processus de participation devrait rester ouvert à l'intégration de tels formats.

Par ailleurs, il a été souligné que la participation en ligne (e-participation – voir ci-dessous) peut soutenir des processus mais ne peut pas les mener à bien. L'interaction en ligne

et les réseaux sociaux peuvent être d'excellents outils pour recueillir et partager des informations et pour obtenir des contributions, mais ne sont généralement pas des moyens de délibération. Cela étant dit, il a également été mentionné que la communication continue est essentielle – même et surtout en période d'absence de participation sur le terrain. « Rester connecté », encore une fois, est le point fort de tout ce qui est « e- ».

Soutien de l'administration publique : les personnes interrogées ont beaucoup réfléchi aux conditions favorables de participation ainsi qu'à son impact plus large. Le rôle de l'administration publique a été mentionné à plusieurs reprises. Elle peut servir de gardien ou de facilitateur, et il a été souligné qu'une interaction constructive avec l'administration peut faire une réelle différence. Cela nécessite toutefois, pour l'administration publique, des règles et réglementations formelles auxquelles elle peut se référer afin de pouvoir réagir et soutenir les processus. Dans le cas contraire, une action informelle de la part des fonctionnaires pourrait signifier que l'on touche à des zones d'ombre juridiques, et c'est pourquoi ils refusent souvent de prendre de tels risques. Pour les décideurs politiques et administratifs, il est donc conseillé de mettre en place une telle réglementation et de mettre à disposition les ressources nécessaires (financières, personnel, réseaux). L'implication de l'administration peut permettre de gagner en compréhension et en confiance mutuelles. Cependant, ce qui est crucial à cet égard, c'est que l'administration ait la possibilité d'obtenir des résultats. Idéalement, l'administration publique pourrait considérer le soutien aux processus participatifs comme une victoire pour elle. Il convient toutefois de noter que, là encore, chaque cas est différent. Un cadre permettant la collaboration entre l'administration et les autres parties prenantes peut fonctionner dans un cas, mais échouer dans un autre. Ainsi, par exemple, un des interlocuteurs estime que 60 à 70 processus d'établissement de lignes directrices locales pour la participation sont actuellement en cours en Allemagne. La transférabilité des pratiques semble donc clairement limitée. Mais cela montre aussi que des efforts supplémentaires seront nécessaires à l'avenir pour intensifier les échanges entre les municipalités. Bien que la transférabilité soit limitée, il existe un certain nombre d'expériences et d'enseignements qui pourraient être utiles à d'autres municipalités et pourraient même être intégrés dans les propres processus d'élaboration de lignes directrices de ces communautés.

Appropriation politique : le rôle de l'administration publique a été noté par de nombreux partenaires interrogés, et il a été mentionné qu'une forte implication de l'admini-

nistration (locale) pourrait même contribuer à dépolitiser certaines questions et aider les personnes concernées à se concentrer sur le fond plutôt que sur les relations politiques. Toutefois, il est apparu très clairement que la volonté politique est le principal moteur de chaque processus, et que les processus qui manquent d'appropriation politique n'ont probablement pas le même impact. Après tout, de nombreuses décisions concernant des projets spécifiques nécessitent une législation pour aller de l'avant, et les politiciens élus sont censés s'approprier les résultats d'un processus de participation, être réactifs et tenus responsables de la mise en œuvre ou de la non-mise en œuvre des résultats.

5.3 Post-participation

Continuité : les processus de participation continus augmentent la confiance et la compréhension des personnes concernées. Cela suppose également l'établissement d'un échange discursif et surtout direct entre les organisateurs et les participants au projet, ce qui ne peut être garanti dans les procédures formelles³⁹. De nombreux processus conduisent à la frustration et donc à une diminution de la mobilisation, car le flux d'informations entre l'organisateur du projet et les personnes impliquées est interrompu. Il est donc logique d'établir un échange continu, pendant toutes les phases d'une procédure. Après la fin d'une participation du public, notamment, il est important d'informer les participants de la manière dont leur contribution a été utilisée dans la suite du projet ou d'expliquer pourquoi elle n'a pas pu être utilisée.

Mais la continuité ne peut pas être envisagée uniquement au cas par cas. Il est ressorti des entretiens que plus les participants prennent part à de telles procédures, mieux ils peuvent assumer leur rôle. Plus les processus de participation sont établis, plus ils sont généralement couronnés de succès. Cela pourrait être l'une des raisons pour lesquelles les personnes interrogées remarquent que de nombreux citoyens sont dépassés par leur rôle de participants et doivent d'abord s'habituer à un tel degré de pouvoir décisionnel. Évaluation : pour une révision des objectifs et une amélioration des processus futurs, les procédures de participation doivent être évaluées. Il n'existe pas de méthodes uniformes pour cela. Bien qu'il existe différentes approches analytiques pour évaluer les procédures, elles sont rarement utilisées dans la pratique et il est difficile de mesurer l'impact de la procédure. Il est donc conseillé de définir à l'avance, avec les participants, des objectifs qui pourront ensuite être revus. Jörg Sommer, directeur fondateur de l'Institut pour la participation de Berlin, a défini quatre conditions qu'un processus doit remplir pour être considéré comme réussi⁴⁰:

36 Rohr, J./ Ehlert, H./ Möller, B./ Hörster, S./ Hoppe, M. (2017). Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. Dessau-Roßlau.

37 Federal Environment Agency (Umweltbundesamt) (2019). Bundesrepublik 3.0. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene. Abschlussbericht, Berlin.

38 Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI) (2014). Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Berlin.

39 Schnelle, K./ Voigt, M. (2012). Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastruktur-Projekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“.

40 Sommer, J. (2015). Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung.

1. accroître la légitimité d'une procédure grâce à l'accord des parties concernées ;
2. accroître l'acceptation en visant à obtenir le plus haut niveau possible de participation et d'approbation ;
3. améliorer la qualité des décisions en intégrant le plus grand nombre possible de détenteurs de connaissances ;
4. accroître l'émancipation des citoyens qui, du statut d'objets de l'action de l'élite politique, passent à celui d'acteurs des processus politiques.

Il existe en outre des critères individuels tels que la volonté de tous les participants de se rapprocher les uns des autres et de trouver des compromis⁴¹. Ces critères peuvent servir d'aide à l'orientation des processus d'évaluation. Cependant, de nombreuses personnes interrogées ont noté qu'une évaluation commune des processus des organisateurs et des participants aux projets est trop peu souvent réalisée. Cela est particulièrement vrai si l'on considère la mesure dans laquelle les futurs processus de participation peuvent en bénéficier.

5.4 Addendum : participation en ligne

Les possibilités et les limites de la participation en ligne font l'objet de discussions depuis longtemps en Allemagne. Comme pour les autres formats de participation, l'évaluation des formats en ligne dépend des objectifs définis au

préalable. Nous avons donc également posé des questions sur les expériences de participation en ligne. En principe, on peut dire que les formats en ligne se sont jusqu'à présent avérés particulièrement utiles comme moyen d'information et de consultation des citoyens. Les formats diffèrent aussi considérablement. Ils vont de la simple fourniture d'informations à des portails offrant aux utilisateurs la possibilité de créer leur propre contenu. La participation en ligne combine l'intérêt accru du public et le désir de la population d'être impliquée tôt et de manière complète dans les processus décisionnels avec la numérisation croissante. Vous pouvez fournir une quantité infinie d'informations, qui peuvent être préparées de différentes manières pour différents groupes cibles. Les utilisateurs peuvent accéder à ces informations partout et à tout moment. Il leur est possible de faire des commentaires ou de poser des questions aux organisateurs du projet, 24 heures sur 24 et de n'importe quel endroit. Cela accroît la légitimité d'une procédure de participation. D'autres avantages sont la fourniture d'un flux continu d'informations aux parties intéressées et, bien sûr, la possibilité d'activer des parties prenantes ou des groupes cibles qui ne peuvent pas être mobilisés via des formats hors ligne. Afin d'activer le plus grand nombre de personnes possible, une double approche est toujours recommandée. Toute personne souhaitant impliquer certains groupes, tels que les organisations d'intérêt public, devrait également le faire via une approche hors ligne.

Tableau 3 : Résumé des facteurs de réussite dans la participation du public, par stade du processus

Pré-participation							
<i>Culture de la participation</i>	<i>Cadre institutionnel</i>	<i>Diversité et inclusion</i>	<i>Timing</i>	<i>Scoping</i>	<i>Ressources</i>		
Les habitudes culturelles peuvent favoriser la participation ; spécifique à un processus donné, la culture peut contribuer à une compréhension commune	Des lignes directrices légitimes sur la participation du public sont établies par une municipalité, une ville ou une région elle-même	Être conscient de la diversité des origines, des orientations et des opinions	La participation doit commencer quand il y a encore de la place pour le développement	La connaissance des différents intérêts et des différents publics peut éclairer la conception du processus	Des ressources suffisantes pour mener à bien le processus ; les adapter si nécessaire		
Participation							
<i>Contrat de participat.</i>	<i>Activation, mobilisat.</i>	<i>Sélection des partic.</i>	<i>Inclusivité</i>	<i>Transparence</i>	<i>Choix des formats</i>	<i>Soutien de l'adm. publ.</i>	<i>Appropriation politique</i>
Un accord mutuel sur le Quoi et le Comment du processus	Mener une activation spécifique à un groupe cible	Choisir le mode de sélection en fonction des objectifs et des publics	L'égalité au sein du groupe cible et du groupe de participants, doit être assurée	Mettre à disposition les informations nécessaires et les présenter de manière facilement assimilable	S'appuyer si possible sur les formats existants ; faire correspondre le processus et l'objectif	L'administration publique exige des règles et règlements formels pour le partage des informations	Le gouvernement doit s'approprier le processus et rendre des comptes
Post-participation							
<i>Continuité</i>				<i>Évaluation</i>			
Flux continu d'informations entre le responsable du projet et les personnes impliquées. Application continue de la participation du public pour développer une culture de la participation				Afin de créer des apprentissages, les processus doivent être évalués par le responsable du projet et les participants			
Participation en ligne							
<i>Connexion</i>				<i>Informations</i>			
La participation en ligne peut être limitée en ce qui concerne la représentation, mais elle offre un canal permettant à un grand nombre de personnes d'apporter leur contribution et de participer ; au mieux, les fonctions de participation en ligne complètent les procédures hors ligne				Les informations clés doivent être mises en ligne de manière facilement accessible			

41 Beierle, T./ Cayford, J. (2002). Democracy in Practice – Public Participation in Environmental Decisions, London.

Par ailleurs, il existe également des limites à la participation en ligne. Elle ne peut se substituer au dialogue, mais peut servir de complément utile. Notamment dans le cas de projets qui concernent particulièrement un certain lieu, la participation ne peut pas être complètement externalisée vers l'Internet. Les délibérations ne peuvent avoir lieu que par un dialogue direct. Il n'est donc guère possible, en ligne, de susciter un engagement de la part des utilisateurs. Par exemple, il ne peut y avoir d'effets de collaboration, car les utilisateurs utilisent souvent un forum en ligne exclusivement pour exprimer leur colère sans chercher à dialoguer. Au cours des entretiens avec les experts de la participation, il est clairement apparu que les participations en ligne peuvent être utilisées comme un ajout facultatif qui peut soutenir une dimension spécifique, mais doit être lié à des procédures hors ligne. Par ailleurs, il existe des outils en ligne innovants qui sont désormais également utilisés lors d'événements hors ligne, mais qui proviennent du secteur en ligne. Les cartes sur lesquelles les participants peuvent directement placer leurs notes et leurs questions « sur place » sont très populaires. Par exemple, si les habitants d'une ville voient la nécessité d'installer un feu de circulation à un certain endroit, ou s'ils remarquent des appareils cassés sur un terrain de jeu, ils peuvent le noter directement sur une carte. Les autres utilisateurs peuvent également voir les commentaires et suivre l'évolution du processus. Cette offre et d'autres offres similaires sont souvent très populaires en raison de leur ouverture thématique et de leur facilité d'accès. Ces outils sont également très adaptés aux projets d'infrastructure à grande échelle. Par exemple, dans la planification des lignes électriques.

En Allemagne, un certain nombre de fournisseurs sont maintenant spécialisés dans la mise en œuvre technique des participations en ligne. Il est ainsi relativement facile de mettre en place un portail approprié. En conséquence, il arrive aussi que le même cadre technique soit utilisé par la Chancelière et par Siemens, Stuttgart 21 ou Airbus. De nombreuses parties prenantes qui mènent régulièrement des participations en ligne ont également développé leurs propres formats, dont la structure de base peut facilement être adaptée à des projets spécifiques. Cela permet non seulement de rapidement mettre en œuvre les processus, mais aussi de réduire la quantité de ressources nécessaires. Les procédures de participation en ligne peuvent être un complément extrêmement utile, même si elles ne peuvent pas remplacer les processus hors ligne. Toutefois, elles comportent toujours des aspects spécifiques qui doivent être inclus dans la planification. À ce sujet, notons l'évolution de la culture du débat, le faible niveau d'engagement et l'importance de la conception.

6. PARTICIPATION DU PUBLIC ET ENGAGEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS

Il existe des limites claires à la transférabilité des conclusions tirées de cas allemands à d'autres pays, notamment en ce qui concerne les implications des considérations présentées ci-dessus pour la coopération internationale. Cependant, les recherches suggèrent qu'il existe des caractéristiques clés de participation valables pour une variété de contextes.⁴² Cette section est donc consacrée à la présentation des caractéristiques et conditions spécifiques de participation dans certains pays africains et à la détermination des thèmes récurrents, également par rapport aux expériences de l'Allemagne.

La sélection des cas des pays africains a été effectuée avec des représentants de la GIZ, qui ont identifié les pays qui font actuellement des efforts pour mettre en place et mener à bien la participation du public. La participation du public, dans ce contexte, est donnée au sens large (voir glossaire) et peut inclure des mouvements populaires impliquant des citoyens, des initiatives coordonnées par des organisations de la société civile (OSC) ainsi que des processus des autorités locales visant à inclure à la fois des citoyens et des groupes de défense. Dans tous les cas, les entretiens ont été menés avec des représentants de la GIZ, et les lignes directrices utilisées pour les entretiens semi-standardisés étaient basées sur la liste des facteurs de réussite identifiés dans le cadre des recherches et sur des éléments probants provenant d'Allemagne.

Tableau 4 : Liste des pays africains inclus dans l'étude

- République du Bénin
- République démocratique du Congo
- République d'Afrique du Sud
- République d'Ouganda
- République de Zambie
- République du Zimbabwe

Les entretiens ont donc été conçus pour se renseigner à la fois sur les spécificités du contexte de chaque pays et sur les efforts de participation en cours dans ce pays, ainsi que

sur le potentiel et les limites d'application des facteurs de réussite d'un contexte à l'autre.

Par rapport à la première série d'entretiens avec les parties prenantes allemandes, les conversations avec les représentants de la GIZ mettent beaucoup plus l'accent sur le contexte général et l'environnement dans lequel la société civile opère dans un pays donné. De nombreux pays de l'échantillon travaillent actuellement sur des programmes de décentralisation et, par conséquent, de développement des institutions au niveau local. Ainsi, une première série d'éléments clés à retenir des conversations est centrée sur le contexte. Cette étude utilisera les facteurs de réussite identifiés dans les conversations précédentes ainsi que dans la recherche comme cadre de contribution des pays africains – en suivant la même séquence de pré-participation, de participation, de post-participation et de participation en ligne, voir tableau 3. Néanmoins, il convient de reconnaître que le contexte et les conditions de participation méritent une attention particulière dans le cadre de la phase de « pré-participation ».

6.1 Pré-participation

Culture de la participation I : l'expérience des personnes interrogées montre que, dans de nombreux cas, une culture de la participation est répandue dans la société. Dans certains cas, ces habitudes culturelles peuvent être liées aux institutions traditionnelles, tandis que dans d'autres cas, il existe une culture de protestation et de contestation. L'inverse, cependant, est également très visible dans les exemples de cas. La répression par le gouvernement (ou une crainte générale de répression par le gouvernement) a un impact considérable sur la disposition des gens à exprimer leurs préoccupations.

Culture de la participation II : la plupart des cas ont montré que l'impact de la participation peut être insuffisant si les participants et les autorités n'ont pas une culture commune et une compréhension commune de ce que la participation et les processus en question impliquent. Il est donc crucial de créer un sentiment de valorisation de la participation, en particulier parmi les autorités. Toutefois, en attendant, d'autres formes et moyens de participation, comme la protestation, seront utilisés.

⁴² Carothers, T./ Brechenmacher, S. (2014). Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus?, Carnegie Endowment for International Peace; Jones, S./ Kardan, A. (2013). Un cadre d'analyse de la participation au développement. Agence norvégienne de coopération au développement.

Cadre institutionnel : la transparence et la responsabilité sont considérées comme essentielles, en particulier dans les pays où les dispositions ainsi qu'une notion générale de participation du public sont plus développées. En outre, dans les pays où la participation n'est pas encore institutionnalisée, les autorités sont appelées à le faire par diverses parties prenantes telles que les OSC, les associations d'entreprises ou la communauté internationale.

Diversité et inclusion : de nombreuses composantes sont très pertinentes pour la diversité et l'inclusion, dans la mesure où de nombreux pays impliquent une variété de groupes différents. Par ailleurs, les fractures sociales peuvent être très marquées, par exemple entre les zones urbaines et les zones rurales. Toutefois, dans de nombreux pays, même les groupes partageant les mêmes idées ne parviennent pas toujours à coordonner et à partager les informations, en partie en raison du manque de canaux pour le faire, si bien que la participation du public est souvent plus le fait d'intérêts particuliers que de coalitions.

Timing : la question du timing de la participation du public, tout comme d'autres caractéristiques examinées, devrait être définie de manière plus large dans le contexte des pays choisis. Alors que dans le contexte allemand, le « timing » fait référence à une étape donnée d'un projet donné (« participation précoce du public »), l'échantillon montre que le mot « opportunité » pourrait mieux convenir. En raison du manque d'institutionnalisation, des situations concrètes telles que les protestations contre l'action du gouvernement, ou des causes de préoccupation publique comme les questions de sécurité ou de santé, donnent souvent aux citoyens et aux OSC l'occasion de faire entendre leur voix et, parfois, de passer de la protestation à la participation.

Scoping : le scoping doit également être compris différemment, car il ne s'agit pas vraiment de faire correspondre un ensemble donné d'outils de participation à un contexte donné. Il s'agirait plutôt de créer des opportunités en réunissant différents groupes et parties prenantes, en assurant la coordination entre eux et en s'appuyant sur les institutions existantes, souvent informelles.

Ressources : la question des ressources est souvent étroitement liée à l'existence de donateurs externes internationaux. Ainsi, si des fonds peuvent être disponibles, la durabilité peut ne pas être assurée, et l'autonomie financière l'est encore moins. Cependant, des exemples de cas montrent que les organisations de la société civile peuvent trouver des moyens de réduire leur dépendance au financement des donateurs.

6.2 Participation

« Contrat de participation » : l'établissement d'un consensus et d'une compréhension mutuelle des dispositions et des procédures, y compris des modalités de participation des différentes parties prenantes, des experts, des citoyens, des modérateurs, etc., est essentiel à la mise en œuvre de la participation du public. Étant donné que de nombreuses questions ont trait à des clivages sociaux préexistants et peuvent donc viser à rassembler différents groupes de citoyens et de parties prenantes pour éviter tout sentiment d'exclusion, un tel accord sur les procédures est d'autant plus essentiel.

Activation et mobilisation : la question de la mobilisation est très importante et couvre plusieurs niveaux. Dans certains entretiens, il a été souligné qu'il est nécessaire de renforcer les capacités afin que la société civile dispose des ressources nécessaires pour jouer un rôle actif dans le processus. En même temps, dans de nombreux contextes, il est difficile de convaincre les citoyens de participer en raison de préoccupations sécuritaires et autres. Là encore, cependant, la mobilisation pourrait s'appuyer sur des formes de participation existantes, pour la plupart informelles.

Choix des participants : de nombreux processus participatifs sont notamment conçus pour informer les citoyens. Ainsi, la sélection des participants est souvent secondaire par rapport au taux de participation. Malgré cela, certains pays ont montré que les autorités s'efforçaient de s'engager dans une participation continue ainsi que dans une démarche de professionnalisation des OSC, ce qui pourrait également impliquer de mettre en contact certains acteurs de la société civile avec les autorités.

Inclusivité : l'inclusivité est considérée comme un élément clé dans le sens où les efforts en faveur de la participation du public doivent être discrets et facilement accessibles à un grand nombre. Toutefois, il a également été noté que, s'il est certain que l'expérience de la participation peut être bénéfique pour les citoyens, il faut aussi garder à l'esprit qu'un processus doit produire des résultats pour être considéré comme réussi par les citoyens.

Transparence : étant donné que de nombreux processus participatifs ont débuté par une opposition ou une protestation, et non par une collaboration, la transparence est une préoccupation essentielle. Mais dans le même temps, pour de nombreux citoyens et OSC, il semble acquis qu'une transparence totale est difficile à atteindre.

Choix des formats : de nombreux entretiens sont axés sur des modes de participation préexistants. Certains peuvent être ancrés dans des organisations religieuses ou des institutions traditionnelles ; d'autres s'inspirent de mouvements sociaux plus récents ; et d'autres encore sont étroitement liés à la vie quotidienne des citoyens. Compte tenu des

contraintes en termes de ressources ainsi que, parfois, d'informations et de préoccupations concernant la sécurité, la santé ou le recours à la force par les autorités, il est d'autant plus important de s'appuyer sur les formats existants, pratiques et applicables d'interaction et de participation du public.

Soutien de l'administration publique : en termes de connaissances et de financement, la plupart des soutiens aux mouvements populaires et aux organisations de la société civile proviennent soit de donateurs internationaux, soit d'organisations homologues bien établies ou de communautés locales. Le soutien de l'administration publique au niveau national ou régional ou local est rare, ce qui correspond au problème susmentionné du manque d'institutionnalisation. Par conséquent, les personnes interrogées n'ont pas fait état d'un sentiment de réussite au sein de l'administration publique.

Appropriation politique : alors que les entretiens avec les parties prenantes allemandes ont montré que l'appropriation par le gouvernement est essentielle car elle signifie que le gouvernement n'externalisera pas un processus mais qu'il sera tenu responsable, la situation est très différente dans de nombreux contextes africains. Dans ces pays, les processus sont effectivement pris en charge par le gouvernement et les possibilités de participer au processus sont souvent limitées. C'est pourquoi la société civile s'efforce de revendiquer l'appropriation. En substance, alors que les exemples de cas en Allemagne montrent une forte volonté des OSC de collaborer avec les gouvernements et les autorités locales, dans de nombreux cas observés dans les contextes africains, la société civile préfère revendiquer des espaces de participation qui sont actuellement la propriété du gouvernement.

6.3 Post-participation

Continuité : étant donné que de nombreux appels à la participation du public sont fondés sur des questions et des préoccupations concrètes, la continuité n'est pas toujours assurée. Pour les processus qui font partie d'un arrangement institutionnel entre diverses parties prenantes et autorités, la société civile dépend souvent de ressources et d'informations extérieures. Assurer la durabilité de la participation est essentiel, y compris en ce qui concerne les processus de décentralisation de grande envergure, mais cela exigera des efforts supplémentaires, notamment vis-à-vis des citoyens qui participent lorsqu'il s'agit de problèmes concrets plutôt que sur des questions institutionnelles.

Évaluation : certains accords participatifs comportent des dispositions relatives aux évaluations et, dans certains cas, ces évaluations peuvent même avoir un impact sur les autorités locales car il peut y avoir un lien avec l'éligibilité au financement. Néanmoins, il importe encore de développer les méthodes de mesure de l'impact.

6.4 Addendum : participation en ligne

Connexion : la communication en ligne est un élément clé de l'organisation de la société civile dans de nombreux cas de l'échantillon. Les réseaux sociaux, notamment les services de messagerie, peuvent jouer un rôle essentiel dans l'organisation des mouvements populaires ou même dans la communication à grande échelle pouvant conduire à la reconnaissance par les autorités. Parallèlement, cependant, les gouvernements sont conscients du pouvoir des réseaux sociaux, et certains régimes restrictifs peuvent en limiter l'accès pour leurs citoyens. L'interaction en ligne pourrait donc être cruciale pour l'établissement d'une culture de participation et d'échange.

Information : comme de nombreux mouvements de la société civile n'ont que des ressources limitées et peuvent donc avoir du mal à obtenir des informations, l'accès à l'information en ligne peut être essentiel. D'autant plus qu'il s'agit également d'un moyen de recueillir des informations auprès des médias traditionnels.

Le tableau 5 montre que la moitié des considérations, qui ont été identifiées comme des facteurs clés de réussite pour la participation du public en Allemagne, sont également très importantes pour la participation dans le contexte des pays africains. D'autres caractéristiques pourraient également s'avérer pertinentes, mais ne sont pas encore pleinement développées.

Tableau 5 : Pertinence des facteurs de réussite dans le contexte de certains pays africains*

Pré-participation							
<i>Culture de la participation</i>	<i>Cadre institutionnel</i>	<i>Diversité et inclusion</i>	<i>Timing (ou : opportunité)</i>	<i>Scoping</i>	<i>Ressources</i>		
Élevée	Élevée	Élevée	Élevée	Moyenne	Moyenne		
Participation							
<i>Contrat de partic.</i>	<i>Activation, mobilisat.</i>	<i>Sélection des parti.</i>	<i>Inclusivité</i>	<i>Transparence</i>	<i>Choix des formats</i>	<i>Soutien de l'adm. pub.</i>	<i>Appropri. politique</i>
Élevée	Élevée	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Élevée	Moyenne	Faible
Post-participation							
<i>Continuité</i>				<i>Évaluation</i>			
Moyenne				Moyenne			
Participation en ligne							
<i>Connexion</i>				<i>Information</i>			
Élevée				Élevée			

* de élevée à faible ; pour les définitions, voir le chapitre 5.

7. CONCLUSION

L'un des principaux arguments en faveur de la participation du public est qu'elle pourrait contribuer à la perception d'équité de la part des citoyens, et il existe des preuves empiriques à l'appui de cette affirmation.⁴³ Alors, si la participation améliore les performances démocratiques, comment cela se fait-il ? Nos observations en Allemagne et dans certains pays africains suggèrent que quelques caractéristiques pourraient contribuer d'une manière ou d'une autre.

L'**institutionnalisation** de la participation renforce la prévisibilité d'un processus. Elle est souvent enracinée dans une **culture de la participation** et rendue possible par celle-ci. Toutefois, comme chaque cas est sensible au contexte, toutes les parties concernées doivent **s'entendre sur des règles de base** spécifiques au processus en question.

Afin qu'un large éventail de parties prenantes ainsi qu'un nombre adéquat de citoyens, selon la conception et les objectifs, participent au processus, il faut tenir compte des **effets démographiques**. Certains groupes doivent être pris en compte de manière adéquate. Pour ce faire, il est souvent utile de s'inspirer des **formats de participation existants**, tels que les **structures traditionnelles**.

Les réseaux sociaux et les formats en ligne ne sont peut-être pas adéquats pour mener des délibérations approfondies, mais ils ne doivent jamais être sous-estimés en tant que moyen de recueillir divers points de vue, voire de former des opinions divergentes par le biais de canaux alternatifs.

La participation peut être un instrument puissant d'exercice de la **redevabilité et du contrôle démocratique**. Toutefois, cela peut nécessiter des connaissances spécialisées de la part des représentants élus et des citoyens. Par conséquent, le **renforcement des capacités** pour et par la participation pourrait conduire à des déséquilibres en termes d'expertise et, donc, de capacité à prendre part à des processus ultérieurs. C'est souvent inévitable, mais il faut toujours garder à l'esprit qu'il faut créer des opportunités permettant, si possible, aux personnes moins expertes de participer.

Si une question donnée est traitée par le biais de la participation des citoyens, cela peut entraîner un certain degré de **dépolitisation** de la question. Cependant, **l'appropriation politique** du processus est tout aussi importante, car elle permet de s'assurer que les **résultats sont pris au sérieux**.

De plus, la **coordination** entre les différents processus présente de nombreux avantages. Souvent, le partage d'expérience peut améliorer la qualité de la procédure et du résultat. Après tout, une communauté locale peut être mieux lotie lorsqu'elle tient compte des préférences et des ressources des communautés voisines.

À cet égard, le soutien et la facilitation par **l'administration publique** sont substantiels. En tant que partie de l'exécutif, l'administration publique doit être soumise à un contrôle démocratique. Toutefois, dans de nombreux cas, les autorités pourraient même être disposées à aller au-delà de ce qui est attendu d'elles s'il existe un moyen – au réglementaire – de le faire.

Enfin et surtout, les participants **profitent presque toujours personnellement** de l'expérience. De nombreux partenaires interrogés ont mentionné la valeur de **l'éducation à la démocratie**, et celle-ci s'améliore en fait d'elle-même car l'éducation permet la participation, et la participation permet l'éducation.

Sur la base de ces connaissances, qui s'appuient à la fois sur des recherches scientifiques et sur des entretiens originaux avec des parties prenantes en Allemagne et dans certains pays africains, et compte tenu des limites évidentes de la généralisation des observations, on peut dégager quelques lignes directrices de base pour les processus participatifs :

1. Créer un sentiment d'appropriation et de réussite parmi toutes les parties et tous les groupes concernés. Cela pourrait améliorer la qualité et la continuité du processus, et pourrait conduire à une institutionnalisation (formelle ou informelle). Cependant, il faudra de l'authenticité, de la transparence, de la redevabilité et peut-être même un certain degré de collaboration/codécision.
2. S'inspirer des modes préexistants de participation et de sélection des participants, et essayer de faire en sorte que le format réponde à l'objectif visé en ajustant soigneusement le processus en fonction du contexte.
3. Les causes peuvent attirer l'attention, et une participation axée sur les problèmes peut ouvrir la voie à une participation institutionnalisée. Cependant, lorsqu'on mène une participation en relation avec une cause publique concrète, il est d'autant plus important de s'assurer que les participants trouveront le résultat acceptable.

⁴³ Herian, M. N./ Hamm, J. A./ Tomkins, A. J./ Pytlík Zillig, L. M. (2012). Public participation, procedural fairness, and evaluations of local governance: The moderating role of uncertainty. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 815-840.

4. La participation des personnes directement concernées pourrait contribuer à dépolitiser le problème en question et, par conséquent, ouvrir de nouvelles voies de collaboration dans un contexte communautaire, par exemple. Toutefois, l'inclusion de toutes les personnes concernées peut se faire au détriment de la constitution d'un groupe représentant la population au sens large.
5. La participation peut s'enraciner dans une cause donnée, et les groupes impliqués peuvent s'opposer les uns aux autres. Néanmoins, le fait d'évaluer la situation, ainsi que le contexte social et politique, pour déterminer les modes d'interaction possibles (qui peuvent provenir de l'expérience passée ou être négociés par des tiers) peut aider à éviter une impasse.
6. Ne jamais sous-estimer ou surestimer la participation en ligne. La communication via les réseaux sociaux est là pour durer et doit être considérée comme un moyen d'informer et de mettre les gens en relation. Cela étant dit, la participation en ligne doit compléter la participation sur place, qui peut être plus substantielle et avoir des effets durables dans une communauté.

La participation des citoyens est sensible au contexte ainsi qu'au cas. La transférabilité des apprentissages est très limitée. L'étude a néanmoins montré que des caractéris-

tiques essentielles concernant la conception et la mise en œuvre des processus participatifs, ainsi que des conditions favorables liées à la politique et à la culture, méritent d'être prises en considération dans presque tous les cas.

En fait, des caractéristiques telles que celles présentées dans cette étude doivent être prises en compte dans la mesure du possible. La participation du public est un élément clé du progrès démocratique, mais les modes de participation peuvent être peu utiles, voire contre-productifs, s'ils ne sont pas conçus de manière adéquate.⁴⁴ Les sociétés en progrès ne peuvent pas se permettre de laisser cela se produire.

BIBLIOGRAPHIE

Association des aéroports (Flughafenverband ADV) (2015). *Bürgerbeteiligung im Blick – Leitlinien der deutschen Verkehrsflughäfen für eine gute Bürgerbeteiligung bei Ausbauprojekten*, Berlin.

Association des ingénieurs allemands (Verein Deutscher Ingenieure VDI) (2015). *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten*.

Baiocchi, G./ Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.

Baiocchi, G./ Heller, P./ Silva, M. K./ Silva, M. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Beierle, T./ Cayford, J. (2002). *Democracy in Practice – Public Participation in Environmental Decisions*, Londres.

Benighaus, C./ Wachinger, G./ Renn, O. (2016). *Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis*, Franfort-sur-le-Main.

Bertelsmann-Stiftung (Ed.) (2011). *Politik beleben, Bürger beteiligen, Charakteristika neuer Beteiligungsformen*.

Bherer, L./ Dufour, P./ Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225-230.

Carothers, T./ Brechenmacher, S. (2014). *Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus?*, Carnegie Endowment for International Peace.

Cornwall, A. (2003). Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development. In: *World Development* 31(8), 1325 – 1342.

Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of political philosophy*, 11(3), 338-367.

Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75(4), 513-522.

Gaventa, J. (2004). Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities. In Hickey, S., and Mohan, G. (Eds.) "Participation: From Tyranny to Transformation", London, 25-41.

Geißel, B. (2008). Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In Vetter, A. (Ed.), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden, 29-48.

Gouvernement fédéral (2018). *Stratégie allemande de développement durable, mise à jour en 2018*. Berlin.

Hanson, R. (2018). Deepening Distrust: Why Participatory Experiments Are Not Always Good for Democracy. *The Sociological Quarterly* 59(1), 145–67.

Hartje, V./ Muro, M./ Klaphake, A./ Scheumann, W./ Fisahn, A./ Ober, I./ Pile, K. (2006). Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung nach Art. 14 der EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit. *Umweltbundesamt*.

Herian, M. N./ Hamm, J. A./ Tomkins, A. J./ Pytlík Zillig, L. M. (2012). Public participation, procedural fairness, and evaluations of local governance: The moderating role of uncertainty. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 815-840.

Jones, S./ Kardan, A. (2013). *Cadre d'analyse de la participation au développement*. Agence norvégienne de coopération au développement.

Kamlage, J./ Richter, I./ Nanz, P. (2016). An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende. In: Holschenkamp, L.; Radtke, J. (Eds.): *Sammelband Energiewende und Partizipation – Transformationen von Gesellschaft und Technik*, Wiesbaden, 627 – 642.

Leggewie, C. (2013). Neue Formen der Teilhabe am Beispiel der Zukunftskammern. In: Töpfer, K./Volkert, D./Mans, U. (Eds.), *Verändern durch Wissen: Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende*. Munich, 41-51.

Merkel, W. (2011). Volksabstimmungen – Illusion und Realität. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44-45/2011, 47 – 55.

Ministère fédéral des Transports et des Infrastructures numériques (BMVI) (2014). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung*, Berlin.

Nanz, P./ Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn.

⁴⁴ Baiocchi, G./ Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.

OCDE (2009). Cap sur les citoyens : la participation à l'appui de l'action et des services publics – Études de l'OCDE sur la participation du public. Paris.

Office fédéral de l'environnement (Umweltbundesamt) (2019). Bundesrepublik 3.0. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene. Abschlussbericht, Berlin.

Office fédéral de l'environnement (Umweltbundesamt) (2017). Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Berlin.

Office fédéral de l'environnement (Umweltbundesamt) (2017). Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben – Abschlussbericht, Berlin.

Römmele, A./ Schober, H. (2013). The Governance of Large-Scale Projects – Linking Citizens and the State. Baden-Baden

Rohr, J./ Ehlert, H./ Möller, B./ Hörster, S./ Hoppe, M. (2017). Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. Dessau-Roßlau.

RWE AG (2012). Akzeptanz für Großprojekte – Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland.

Schmidt, M. (2010). Demokratietheorien. Wiesbaden.
Schnelle, K./ Voigt, M. (2012). Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastruktur-Projekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“.

Schwegmann, C. (2017). How do we involve the public in implementing the SDGs? This German initiative is looking to cities. <http://archive.citiscopes.org/commentary/2017/01/how-do-we-involve-public-implementing-sdgs>.

Sommer, J. (Ed.). (2017). Kursbuch Bürgerbeteiligung #2. Berlin.

Sommer, J. (2015). Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung.

Thaa, W. (2013). „Stuttgart 21“ – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie?, Politische Vierteljahresschrift, 1-20.

Universität Leipzig (2013). Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten – Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen.

Van der Wal, Z. (2017). The 21st Century Public Manager. Challenges, People and Strategies. Londres.

Webler, T. (1999). The craft and theory of public participation: a dialectical process. *Journal of Risk Research*, 2(1), 55-71.

Webler, T./ Tuler, S. (2006). Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental assessment and Decision Making. Combined Results from 10 Case Studies. *The Policy Studies Journal*, 34(4), 699-722.

Weixner, B. (2006). Direkte Demokratie in den Bundesländern. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10/2006, 18 – 24.

White, D./ Rudy, A./ Gareau, B. (2015). *Environments, Natures and Social Theory. Towards a Critical Hybridity*. Londres.

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société
Bonn et Eschborn, Allemagne

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40	Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
53113 Bonn, Allemagne	65760 Eschborn, Allemagne
T +49 228 44 60-0	T +49 61 96 79-0
F +49 228 44 60-17 66	F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Mandaté par



Ministère fédéral de la
Coopération économique
et du Développement