

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

STANDARDS DE PARTICIPATION CITOYENNE

QUESTION

Nous souhaiterions connaître les standards actuels en matière de participation citoyenne.

OBJECTIF

Dans le cadre de nos activités nous devons évaluer la participation d'organisations locales aux phases préliminaires de différents projets. Nous souhaiterions savoir si le dispositif de consultation mis en place respecte les standards de base de la participation citoyenne.

SOMMAIRE

1. Standards en matière de participation citoyenne
 2. Évaluation des processus de consultation
 3. Bibliographie
-

Auteur(s)

Marie Chêne et Ben Wheatland, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par

Dieter Zinnbauer, Ph.D, Transparency International

Date

19 août 2015

RESUME

La participation des citoyens et des corps intermédiaires à la prise de décision dans les affaires publiques est un droit entériné par de nombreuses conventions internationales.

Élément essentiel de la bonne gouvernance, la participation citoyenne peut contribuer à améliorer un projet de loi ou une politique publique, à renforcer la démocratie et à inciter les décideurs à rendre des comptes. Elle permet par ailleurs aux populations directement affectées par une décision, une politique ou une loi de faire entendre leurs inquiétudes. C'est également un excellent moyen d'avancer vers plus de légitimité et de résoudre les conflits pouvant survenir au sein d'une société.

Un certain nombre de pays et d'organisations internationales ont défini un ensemble de standards en matière de participation citoyenne. Ceux-ci concernent principalement la période de consultation, l'accès à l'information, l'accessibilité des consultations, la propension des agents publics à rendre des comptes, ainsi que les principes de confiance, de réactivité, de transparence et d'indépendance qui sont au cœur de la participation citoyenne.

Il peut s'avérer difficile d'évaluer un processus de consultation. Néanmoins, plusieurs grandes lignes directrices ont été développées à cet effet : elles concernent principalement les phases de planification et de mise en œuvre, ainsi que la qualité de la décision finale.

1 STANDARDS EN MATIERE DE PARTICIPATION CITOYENNE

Avantages de la participation citoyenne et difficultés rencontrées

Le droit de prendre part aux décisions publiques est un droit humain fondamental entériné par plusieurs traités, conventions et pactes internationaux, qui partent du principe que toute personne a le droit d'exprimer son opinion sur les décisions qui ont un impact direct sur son existence (Danish Institute for Human Rights 2013; OSCE 2010). Dans le cadre de la lutte contre la corruption, ce droit est consacré par l'article 13 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), qui encourage la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène.

Avantages

Il n'existe pas de définition universellement acceptée de la participation citoyenne et le concept peut être compris de nombreuses façons différentes. Selon [l'Association internationale pour la participation publique \(aip2\)](#), "la participation publique est fondée sur la conviction que ceux et celles qui sont affectés/concernés par une décision ont le droit d'être impliqués dans le processus de préparation de la décision. [Elle] informe les participant(e)s de l'incidence de leur contribution sur la décision." Cette définition implique qu'ait lieu une discussion approfondie entre les citoyens et les décideurs en amont de la prise de décision, dont l'issue sera prise en compte par les responsables. Cette recherche collaborative de solutions ne peut que renforcer la légitimité des décisions prises et des politiques mises en œuvre (European Institute for Public Participation 2009). Si la plupart des standards en matière de participation citoyenne concernent l'élaboration des lois, ces principes peuvent être adaptés aux consultations relatives à des projets ou à des programmes.

La participation des citoyens à la prise de décision est un élément central de la bonne gouvernance. Les avantages potentiels d'une telle approche sont nombreux et permettent de multiplier les perspectives

et les solutions potentielles au cours du processus de prise de décision (OSCE 2010) :

- Adoption de lois et de politiques plus équitables qui reflètent la diversité des points de vue, des opinions et des intérêts, à la suite d'un vaste travail de révision avant approbation.
- Mise en place d'un système d'alerte pour faire remonter les inquiétudes des citoyens, de manière à rassembler des informations fiables et pertinentes et à identifier les valeurs des citoyens et leurs sujets de préoccupation.
- Renforcement de la démocratie et prévention des tensions sociales entre les différents acteurs.
- Gestion des conflits sociaux par l'invitation autour d'une même table de différents acteurs et groupes d'intérêts.
- Amélioration de la prise de décision dans la mesure où les décideurs de faire des choix en pleine connaissance de la situation, du contexte et des enjeux.
- Légitimité renforcée des politiques proposées ; responsabilisation des citoyens qui se sentiront plus impliqués dans la prise de décision.
- Incitation des décideurs à rendre des comptes.

Difficultés rencontrées

Il existe toutefois des difficultés majeures qu'il est essentiel de prendre en compte lorsque l'on souhaite associer les citoyens à la prise de décision (OSCE 2010; European Institute for Public Participation 2009) :

- **Contexte politique** : la participation citoyenne doit s'inscrire dans un climat politique favorable. Dans certaines configurations, il peut être nécessaire de prendre des mesures de précaution pour permettre aux citoyens de s'exprimer librement et en toute sécurité.
- **Coûts de la participation** : la participation citoyenne peut représenter un investissement important de temps et d'argent – organisation de réunions, recrutement de modérateurs, diffusion des résultats, etc. Par ailleurs, un

excès d'initiatives de consultation risque de lasser les citoyens, à plus forte raison si leur contribution n'a aucun impact sur la décision finale.

- **Manque de contrôle** : perte de contrôle administratif et politique sur la décision publique.
- **Contraintes de temps** : le commanditaire doit disposer de suffisamment de temps pour garantir l'efficacité de la phase de consultation et de participation ; il convient d'éviter une trop grosse pression de calendrier dans l'élaboration d'une loi, d'un programme ou d'une politique publique.
- **Représentativité et diversité de vues** : il peut être délicat de savoir qui consulter afin de représenter au mieux la diversité des opinions. La composition du groupe interrogé est donc une étape essentielle du processus ; il est important d'y inclure les populations marginalisées qui seront affectées par la décision finale.
- **Complexité** : certains des domaines faisant l'objet d'une consultation citoyenne peuvent être excessivement techniques et complexes. Il convient donc de former et d'informer les citoyens sur le sujet concerné afin qu'ils puissent apporter la contribution la plus productive possible.

Les valeurs fondamentales de la participation citoyenne

Le droit à la participation repose sur un certain nombre de valeurs et de principes centraux

Les valeurs de l'Association internationale pour la participation publique

Les valeurs défendues par l'Association internationale pour la participation publique (2007) sont souvent

citées en exemple. L'association défend sept grands principes¹ :

1. Le public doit pouvoir s'exprimer sur les décisions qui le concernent.
2. À l'issue d'une consultation publique, la contribution des citoyens doit influencer la décision finale.
3. Au cours d'une consultation publique, les besoins et les intérêts de tous les participants (décideurs compris) doivent être pris en compte et communiqués à tous.
4. Les organisateurs de la consultation doivent solliciter et faciliter activement la participation de toutes les personnes susceptibles d'être affectées.
5. Les participants doivent contribuer à définir les modalités de leur participation.
6. Les participants doivent recevoir toutes les informations nécessaires pour que leur contribution soit le plus productive possible.
7. Les participants doivent être informés de l'incidence qu'a eue leur contribution sur la décision finale.

Les attentes et les aspirations liées à la participation citoyenne qu'articulent ces sept principes s'appuient sur le code d'éthique de l'aip2, destiné aux décideurs souhaitant mettre en place un plan de consultation. Ce code, après avoir réaffirmé la raison d'être de la participation citoyenne dans la décision publique et l'importance d'insister sur les notions de confiance et de crédibilité, énonce un certain nombre de principes essentiels que doivent respecter les commanditaires.

Parmi ceux-ci :

- **La définition du rôle du public** : étudier attentivement le rôle du public dans le cadre du processus décisionnel et en dresser un portrait précis.
- **L'ouverture** : encourager la diffusion de tous les renseignements pertinents qui permettront au public de comprendre et d'évaluer une décision.
- **L'accessibilité du processus** : s'assurer que les intervenants ont le même accès au processus de participation du public et la même possibilité d'influer sur les décisions.

¹ Voir à cet égard l'article que le blog Mediapart consacre au sujet : <https://blogs.mediapart.fr/romain->

lacuisse/blog/060611/concertation-democratie-participative-sept-principes-de-qualite-que

- **Les engagements**: veiller à ce que les engagements pris à l'égard du public, y compris ceux des décideurs, soient respectés de bonne foi.

Autres valeurs fondamentales

D'autres grands principes ont été définis au cours d'un récent forum de la société civile organisé par l'OSCE à Vienne, en sus des valeurs traditionnellement reconnues pour renforcer la participation de la société civile à la décision publique (OSCE 2015; OSCE 2010).

Transparence

Il convient d'expliquer clairement aux participants, et ce dès les premières phases de la concertation, les objectifs visés, le degré de participation souhaitée et les rôles et responsabilités assignés à chaque intervenant.

Les participants doivent pouvoir accéder à des informations récentes, objectives, claires et exhaustives afin de pouvoir ainsi de se forger un avis éclairé avant d'apporter leur contribution.

À chacune des phases du processus de concertation, il importe de diffuser largement les informations utiles à la compréhension du débat, telles que les décisions adoptées et les documents publics rédigés par les autorités.

Il importe également que chaque contribution soit prise en compte et que les citoyens soient informés de l'utilisation faite de leur contribution et de l'influence qu'elle a pu avoir sur la décision finale. Cela peut passer par la mise en place d'un dispositif visant à rendre compte des décisions prises et justifier les choix effectués.

Accessibilité et efficacité

Il convient de mettre en place les structures nécessaires pour garantir une bonne coordination du dispositif de consultation. Dans la mesure du possible, la participation à la phase de concertation doit être gratuite (ou du moins accessible) pour tous les intervenants intéressés. Il est également important de définir un calendrier clair et réaliste qui permette à

chacun d'avoir le temps de préparer ses arguments, de les affiner et de les faire entendre.

Non-discrimination, égalité de traitement et respect de la diversité

Les individus ou les corps intermédiaires affectés par une décision doivent bénéficier du même accès au processus de prise de décision ; toute discrimination doit être évitée et l'exclusion de toute personne de la concertation doit être motivée par une explication solide et objective. Il convient également de veiller à l'égalité hommes-femmes et de passer outre les difficultés liées à l'inclusion d'individus et de groupes marginalisés. Toutes les contributions devront être traitées avec la même considération par les décideurs, qu'elles soient favorables ou non aux mesures proposées.

Nécessité de rendre des comptes

Il importe que les décisions issues d'un processus de consultation suivent les règles liées à l'obligation de rendre des comptes. Pour cela, les décideurs devront porter à la connaissance des participants les résultats du processus, en justifiant la non-inclusion de certaines remarques ou suggestions.

Les décideurs sont tenus de rendre des comptes et de justifier leurs choix auprès des citoyens pour tout ce qui concerne le processus de consultation. Il convient également qu'ils indiquent le niveau de participation qu'a suscité leur initiative. Il est par ailleurs essentiel que la supervision de ces processus soit confiée à des organismes indépendants.

Les principaux éléments à prendre en compte

Que la concertation concerne une loi, une politique publique ou un programme, un certain nombre d'éléments doivent être pris en compte.

Niveaux de participation

La participation citoyenne peut prendre de nombreuses formes différentes selon le projet concerné, le calendrier, les ressources disponibles, etc. Le choix du format de la consultation et de l'effectif du groupe consulté doit être impartial. Il doit être basé sur un ensemble de considérations : la faisabilité

juridique et politique dans un pays donné, les coûts sociaux et financiers, le besoin d'optimiser la phase de concertation et l'efficacité de telle ou telle méthode pour garantir une issue fructueuse et démocratique en tenant compte des expériences antérieures (European Institute for Public Participation 2009).

Plusieurs formes de participation citoyenne peuvent être envisagées (IAP2 2007; OSCE 2010; European Institute for Public Participation 2009; OECD 2001) :

- **Information** : formes passives de participation

Il s'agit ici de communiquer aux citoyens des informations objectives et exhaustives sur la politique publique que l'on souhaite mettre en œuvre. L'accès à l'information est une des conditions préalables à la participation citoyenne si l'on veut que celle-ci soit efficace. La relation est ici à sens unique – c'est le premier degré de participation : les autorités fournissent aux citoyens des informations relatives à la décision et à l'action publiques, que ce soit à la suite de demande d'accès à l'information ou de leur propre initiative, avec la diffusion de documents, la tenue de conférences de presse ou la création de sites Internet. Les technologies de l'information et de la communication offrent de nouvelles possibilités d'échange d'informations et permettent de toucher un grand nombre de citoyens. Mais ces technologies ne sont pas nécessairement destinées à incorporer le point de vue des différents acteurs dans le processus de prise de décision.

- **Consultation et discussion** : participation consultative

Il s'agit ici d'obtenir l'avis des citoyens sur certaines décisions, ou bien de travailler directement avec eux pour faire en sorte que l'action publique prenne bien en compte les préoccupations des citoyens ainsi que les divers éléments qu'ils souhaitent porter à la connaissance des décideurs. La consultation est ici entendue comme un processus à double sens où les décideurs définissent les décisions sur lesquelles l'avis des citoyens est souhaité et administrent le processus de consultation. Cela peut passer par divers

dispositifs, tels que des "focus groups", ou groupes de discussion, des audiences publiques ou des ateliers offrant la possibilité aux citoyens de faire part de leurs préoccupations et de donner leur avis et leurs impressions sur les décisions soumises à leur appréciation.

- **Collaboration** : participation active

Les citoyens sont ici pleinement impliqués dans la décision publique. Ils sont consultés pour chaque aspect de la prise de décision, invités par exemple à proposer d'autres solutions ou à faire part de leur préférence entre plusieurs options. Les responsabilités sont ainsi partagées à chaque étape du processus de prise de décision. La participation active peut donc être assimilée à une forme de partenariat où les citoyens sont dotés d'un pouvoir décisionnel et incités à avoir une influence directe sur l'action publique. Dans ce type d'approche, les citoyens contribuent activement à la définition du processus de décision et à son contenu. Ils sont sur un pied d'égalité avec les élus dans la définition du calendrier, la proposition de mesures et la formulation des politiques publiques. La décision finale demeure néanmoins du ressort des autorités.

Le Conseil de l'Europe mentionne également le dialogue comme une forme de collaboration, dans son Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel. Il définit ce dialogue comme "un processus de communication bidirectionnel fondé sur des intérêts réciproques et des objectifs éventuellement communs, qui vise à assurer un échange de vues régulier."

- **Responsabilisation**

À ce niveau, la décision finale est placée entre les mains des citoyens.

Encadrer la participation citoyenne

À l'échelon national, les normes et principes encadrant la participation des citoyens à l'élaboration

des lois et de l'action publique peuvent être inscrits dans des documents de différentes nature (OSCE 2010). Certains sont juridiquement contraignants (lois et règlements spécifiques), d'autres non (codes et standards). Dans certains pays comme la Hongrie, le droit des citoyens à participer à la décision publique a été inscrit dans la Constitution. Il convient dans tous les cas d'adopter des mesures visant à encadrer la participation : attribution de ressources, campagnes de sensibilisation et directives spécifiques visant à assurer le respect de la réglementation en vigueur.

Quels domaines ouvrir à la participation citoyenne ?

Sur le principe, toute décision législative devrait être ouverte à la consultation (OSCE 2010). Cela peut comprendre un vaste éventail d'initiatives : projets de loi ou de décret, directives, concepts, politiques publiques, plans et programmes de développement, régulation de service public, conventions ou accords internationaux. Toutefois, certains pays comme la Bosnie Herzégovine distinguent les lois selon l'impact qu'elles peuvent avoir sur la population. La plupart des lois et des standards relatifs à la participation citoyenne prévoient des exceptions, certaines situations (état d'urgence, circonstances exceptionnelles, questions de sécurité ou de défense, engagements internationaux) justifiant de passer outre le processus de consultation.

Qui consulter ?

La plupart des organisations travaillant sur le sujet, ainsi que la plupart des standards relatifs à la participation, reconnaissent le droit de participer à la prise de décision pour les individus ayant été ou pouvant être affectés par cette décision. En Europe par exemple, les documents officiels sur le sujet évoquent "toute personne risquant d'être affectée par une décision spécifique, toute partie intéressée." (OSCE 2010).

En Autriche, le concept de "public" englobe aussi bien les individus que les groupes de personnes, même si ceux-ci sont constitués autour d'un projet spécifique avec une structure organisationnelle relativement souple. En Bosnie, dans certains cas, les experts interrogés peuvent venir de l'étranger, avec la consultation d'avocats, de procureurs ou de magistrats d'autres pays.

Si l'accès à l'information doit être garanti à tous les citoyens, les procédures de consultation ou d'appel à participation, pour des raisons pratiques, peuvent cibler des groupes spécifiques. Dans ce cas de figure, les critères de sélection (compétence, expertise, représentativité) devront être clairement énoncés, librement consultables, transparents et applicables à tout le monde, y compris aux agents de l'administration et aux représentants de la société civile. Là encore, il convient de prendre les mesures nécessaires pour encourager la participation des catégories de citoyens qui, pour diverses raisons (genre, âge, handicap, appartenance à une minorité), risquent d'avoir des difficultés à contribuer à la phase de consultation.

À cet égard, il peut être utile de dresser la liste des parties intéressées afin de faciliter le processus et de garantir la participation de toutes les populations concernées.

À quel stade consulter les citoyens ?

Le premier réflexe doit être de mettre à la disposition du public les documents relatifs au projet en question dès les premières phases de la mise en œuvre. L'accès à ces informations est en effet primordial si l'on souhaite recueillir des réactions sérieuses, productives et opportunes (OSCE 2010). La diffusion de ces documents en amont du processus de consultation donnera toute latitude aux parties intéressées pour se concerter, préparer leur contribution ou travailler de concert avec d'autres interlocuteurs. Si les décideurs rechignent à communiquer des documents encore au stade d'ébauche, il est souhaitable qu'ils fournissent au minimum un résumé des questions qui seront abordées.

Il est recommandé de contacter les groupes d'intérêts les plus directement concernés par la thématique en question largement à l'avance, de manière à parvenir à un consensus sur le calendrier à adopter ainsi que sur les modalités de la consultation (RTPI 2005).

Il est également important de définir le délai accordé aux citoyens pour qu'ils apportent leur contribution, en prenant en compte, entre autres, le type de décisions sur lesquelles ils sont concertés, la nature des documents portés à leur connaissance et leur degré

de complexité, l'expertise disponible sur la question et les outils utilisés pour la consultation.

En ce qui concerne la définition d'un calendrier, il importe de trouver un équilibre entre la nécessité d'accorder à chacun le temps suffisant pour apporter sa contribution et celle de parvenir le plus rapidement possible à une décision finale. La Commission européenne recommande ainsi un délai d'au moins huit semaines pour la réception des réponses aux consultations publiques écrites, ainsi qu'un préavis de vingt jours ouvrables à l'avance pour inviter une organisation à participer à une réunion (OSCE 2010). Au Royaume-Uni, le code relatif à la consultation citoyenne préconise une durée de douze semaines pour la phase de consultation, avec la possibilité de prolonger en période de vacances ou lorsque les questions sont particulièrement complexes.

Il est également important que les décideurs accusent réception de chaque contribution et qu'ils y répondent rapidement. S'il n'est pas forcément nécessaire de répondre à chacun individuellement dans le cas d'une large consultation, il est souhaitable de fournir un résumé de toutes les réponses et des actions prises à leur suite dans un rapport collectif (OSCE 2010).

Quelles informations fournir aux groupes consultés ?

Selon la plupart des standards en la matière, il est nécessaire de fournir au public des informations claires, concises et exhaustives. En plus du projet de loi ou de politique publique, ces informations peuvent revêtir des formes diverses : description du contexte, de la portée et de l'objectif de la consultation, questions revêtant une importance particulière, justifications du projet, modalités de contribution... Plus généralement, toute information nécessaire à la bonne compréhension des enjeux pour permettre aux citoyens de contribuer efficacement au processus.

Une bonne pratique consiste également à informer les citoyens de l'avancée du processus au fur et à mesure de son déroulement. Ces informations doivent être diffusées le plus largement possible.

Outils permettant de faire participer les citoyens à la décision publique

Différentes modalités de participation, citoyenne peuvent être envisagées selon la situation, l'objectif recherché, les ressources disponibles, le calendrier choisi et la population cible. L'usage d'Internet et des technologies de l'information et de la communication ouvrent de nouvelles possibilités dans ce domaine. Bien souvent, c'est une combinaison de différentes méthodes qui est privilégiée ; les outils à disposition sont alors adaptés aux circonstances et aux usages locaux (OECD 2001) :

- **Outils d'information** : permettent de faciliter le premier niveau de participation en fournissant aux citoyens des renseignements sur le projet de loi ou de politique publique. Il peut s'agir de publier des informations sur des sites web sélectionnés, des portails dédiés, des bulletins officiels, des brochures, des prospectus, des centres d'information, des numéros verts, des espaces publicitaires, etc. Il est également possible de passer par les médias ou les organisations de la société civile pour communiquer un message.
- **Outils de consultation** : permettent de recueillir l'opinion des citoyens sur des questions d'action publique. Il peut s'agir de sondages, d'enquêtes, ou d'un espace dédié pour soumettre un commentaire dans un certain laps de temps.
- **Outil de participation active** : les outils favorisant la participation active des citoyens permettent de faciliter les débats et les délibérations et d'améliorer le niveau d'interaction. Ils peuvent prendre différentes formes : audiences publiques, discussions dans le cadre de "focus groups" ou groupes de discussion, ateliers, conférences, réunions d'experts, liste de diffusion par courriels ou forums en ligne.

Standards et grands principes en vigueur

Standards européens

Dans de nombreux pays, l'élaboration des lois et des politiques publiques nécessite la participation des citoyens. Les publications sur le sujet citent souvent

en exemple le corpus autrichiens de standards et le code relatif à la participation citoyenne en vigueur au Royaume-Uni.

Royaume-Uni : code de bonnes pratiques pour la consultation (2004)

Bien que ce code ne soit pas juridiquement contraignant, il est attendu des services de l'administration qui l'adoptent d'en respecter les dispositions ; ils pourront ensuite être évalués pour déterminer dans quelle mesure ils ont suivi les recommandations du code lors d'une consultation spécifique.

Le code définit l'approche que doit adopter l'administration britannique pour mettre en place une consultation publique officielle et écrite. Il comporte sept dispositions :

Quand consulter : une consultation officielle doit avoir lieu lorsqu'il est encore possible d'influencer la nature de la décision finale.

Durée de la consultation : en règle générale, une consultation devra durer au moins douze semaines, avec possibilité d'allonger cette période lorsque la situation le demande, si cela est possible.

Clarté quant aux objectifs recherchés et à l'ampleur de la consultation : les documents relatifs à la consultation devront énoncer clairement ce qui est proposé, l'influence potentielle des contributeurs et les coûts et avantages potentiels des propositions soumises.

Accessibilité de la consultation : la consultation devra être accessible aux populations concernées par le projet en question, et clairement dirigée vers elles.

Simplicité des modalités de consultation : les modalités de consultation doivent être le plus simples possible pour garantir l'efficacité du processus et emporter l'adhésion des populations consultées.

Qualité du suivi : les contributions recueillies devront être soigneusement analysées, de manière à pouvoir informer les participants de l'issue de la consultation.

Échange de bonnes pratiques : les agents en charge des consultations chercheront auprès de collègues

expérimentés des renseignements quant à la meilleure manière de procéder ; à leur tour, ils partageront les enseignements tirés de leur expérience.

Plus d'informations sur le code de bonnes pratiques sur la consultation [à cette adresse](#).

Corpus autrichien de standards relatifs à la participation publique (2008)

En Autriche, le corpus de standards relatifs à la participation citoyenne est divisé en trois sections : préparation de la consultation, mise en place et suivi/évaluation. Il se présente sous la forme d'une liste de questions. Il est attendu des organisateurs d'une consultation qu'ils puissent répondre à chacune de ces questions : c'est la garantie d'un processus répondant aux plus hautes exigences. Tout écart vis-à-vis des standards énoncés doit être justifié de manière compréhensible. Un guide pratique a été développé pour faciliter la mise en place de ces standards.

Le corpus de standards relatifs à la participation citoyenne en Autriche est disponible [à cette adresse](#) (en anglais).

Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (Conseil de l'Europe, 2009)

Ce code répertorie un certain nombre de bonnes pratiques non-contraignantes et définit un ensemble de lignes directrices tirées de l'expérience concrète du dialogue et de la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics. Il réaffirme l'importance de la participation citoyenne, de la confiance mutuelle, et de la nécessité pour les autorités de rendre des comptes auprès de leurs administrés, en insistant sur les principes de transparence et d'indépendance. Quatre niveaux de participation y sont définis (information, consultation, dialogue, partenariat), ainsi que les six grandes étapes du processus de prise de décision : établissement du programme, élaboration, décision, mise en œuvre, suivi, reformulation. À chacune de ces étapes, le code propose un ensemble d'outils et de mécanismes selon le niveau de participation souhaité.

Le code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel est disponible [à cette adresse](#).

Standards internationaux

La convention d'Aarhus

La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, établie par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, est ouverte à tous les États membres des Nations Unies ; elle est entrée en vigueur en 2001. Elle définit un ensemble de standards minimums sur la participation des citoyens à la décision publique sur les questions environnementale, parmi lesquels :

- L'information du public, de manière efficace et en temps voulu
- Des délais raisonnables pour permettre aux citoyens de participer, dès les premières phases du processus décisionnel
- La disponibilité et la gratuité des documents nécessaires au débat
- La communication au public de l'issue des délibérations
- La communication rapide de la décision finale

Quoiqu'initialement développés pour les questions environnementales, ces principes peuvent être étendus à l'ensemble du champ de la décision publique. Le texte de la convention est disponible [à cette adresse](#).

Les principes directeurs de l'OCDE pour la participation des citoyens à la formulation des politiques publiques

Dans l'optique d'un renforcement des relations entre les pouvoirs publics et les citoyens, l'OCDE souligne trois grands principes à respecter pour garantir la participation efficace du public :

1. L'information doit être complète, fiable, pertinente et facile à trouver et à comprendre.
2. La consultation doit être menée dans un objectif clairement défini et selon des règles sans ambiguïté

qui indiquent clairement les limites de l'exercice et l'obligation de l'administration d'avoir à rendre compte de l'utilisation des données fournies par les citoyens.

3. La participation doit disposer de suffisamment de temps et de souplesse pour favoriser l'émergence d'idées et de propositions nouvelles, et comporter un mécanisme permettant de les intégrer au processus décisionnel.

Sont ensuite formulés dix principes directeurs pour garantir l'information, la consultation et la participation des citoyens à la décision publique :

1. **Engagement** à tous les niveaux, des élus aux agents de la fonction publique
2. **Droits des citoyens à participer** ancrés dans la législation
3. **Clarté** quant aux objectifs et aux limites du processus
4. **Calendrier** : la consultation des citoyens doit avoir lieu en amont de la conception des politiques publiques
5. **Objectivité** : mise à disposition d'informations objectives, complètes et accessibles
6. **Ressources** : attribution de ressources financières, humaines et techniques appropriées
7. **Coordination** entre les services de l'administration
8. **Obligation de rendre compte** : nécessité de justifier la décision d'utiliser ou non les contributions du public
9. **Évaluation** du travail de l'administration au cours de la phase de consultation
10. **Citoyenneté active** : inviter les citoyens à s'engager activement dans le processus de consultation.

Les principes directeurs de l'OCDE pour la participation des citoyens à la formulation des politiques publiques sont disponibles [à cette adresse](#).

Standards des banques multilatérales de développement

Les banques multilatérales de développement appliquent au secteur privé un ensemble de standards en matière de participation du public (Bradlow and Chapman 2011).

La Société financière internationale, par exemple, établit un certain nombre de grands principes dans ses normes de performance de 2012 :

1. **Divulgation de l'information** : diffusion d'informations mises à jour, pertinentes et compréhensibles
2. **Consultation** : les clients doivent veiller à consulter les communautés exposées aux risques et aux impacts négatifs d'un projet.
3. **Mécanisme de règlement des griefs** : un dispositif de résolution des griefs doit être mis en place si le client anticipe des risques et des impacts négatifs sur certaines communautés.

La Banque interaméricaine de développement (BID) a fait de la participation du public à ses activités une priorité : c'est l'objet d'un document stratégique publié en 2004. Celui-ci contient notamment un dispositif juridique contraignant : la Politique de l'environnement et du respect des sauvegardes et ses dispositions sur la diffusion d'information (Bradlow and Chapman 2011).

Cette politique impose à tout emprunteur de réaliser une étude d'impact sur l'environnement ; l'ampleur de cette étude dépend toutefois du type de projet envisagé. Certains projets doivent nécessairement passer par la consultation des populations risquant d'être affectées, voire par celle d'autres groupes intéressés ; d'autres, qui ne présentent pas de risque social ou environnemental reconnu, sont exemptés de cette obligation.

L'obligation de publier les informations nécessaires à la compréhension des enjeux est sous-jacente dans les dispositions de ce document. Si la BID n'impose pas aux emprunteurs du secteur privé la publication intégrale des principaux documents relatifs à leur projet (pour des raisons de confidentialité commerciale), comme elle le fait pour les emprunteurs du public, elle leur demande toutefois d'en fournir un résumé. Si l'obligation de mettre en place un dispositif de traitement des réclamations n'est pas mentionnée, les groupes affectés ont accès au mécanisme indépendant de consultation et d'investigation. (MCI).

Un tableau résumant les exigences des banques multilatérales en matière de participation pour leurs clients du secteur est disponible [à cette adresse](#) (en anglais).

Standards pour la transparence de l'action publique

Dans le cadre de l'Initiative pour un gouvernement ouvert, sept grands principes ont été définis pour inviter les citoyens à participer au débat public :

1. **Ouverture** : la participation à la décision publique est largement encouragée via Internet, les listes de diffusion, les annonces publiques et les médias.
2. **Délais raisonnables et clairement définis** : les procédures de consultation sont structurées de manière à laisser suffisamment de temps aux acteurs intéressés pour se renseigner sur le processus, étudier les tenants et aboutissants et préparer une contribution de qualité.
3. **Informations claires et exhaustives** : les éléments de contexte dont disposent les agents publics sont mis à la disposition du public dans un format compréhensible.
4. **Collaboration active** : les services de l'administration prennent l'initiative d'interagir avec les citoyens en multipliant les moyens de recueillir leurs impressions.
5. **Procédures claires et adaptées** : les règles relatives à la phase de consultation sont explicitées en amont du processus en même temps que le calendrier et les modalités de participation.
6. **Responsabilisation** : les commentaires reçus doivent être lus attentivement et incorporés dans les documents justifiant la décision finale.
7. **Transparence et obligation de rendre des comptes** : les citoyens sont informés de l'avancée des délibérations par la publication de rapports. Il convient de montrer de manière transparente qui a participé au processus ; la manière dont les commentaires ont été pris en considération doit être détaillée.

Plus d'informations [à cette adresse](#).

2 EVALUATION DES PROCESSUS DE CONSULTATION

Difficultés liées à l'évaluation des processus de consultation

La plupart des standards en la matière insistent sur le besoin crucial d'évaluer les processus de consultation – pour des raisons financières, pratiques et éthiques, ainsi que pour pouvoir tirer des enseignements de chaque consultation. Il est souvent recommandé de faire figurer l'évaluation de l'efficacité du processus dans le planning initial.

Dans la pratique, cependant, l'OCDE dénonce un déséquilibre frappant entre les investissements réalisés afin de faire participer les citoyens à la décision publique ces dernières années et le peu d'attention portée à évaluer l'efficacité et l'impact de ces procédures (OECD 2005). Par ailleurs, les évaluations réalisées sont rarement claires sur l'efficacité de la consultation et les moyens de l'améliorer (European Institute for Public Participation 2009). Il existe enfin un certain nombre de difficultés méthodologiques liées à l'évaluation des processus de consultation (OECD 2005; Rowes and Frewer 2004) :

1. **Définition du succès/de l'efficacité/de la qualité du processus** : il n'existe pas de critères clairs et universels pour définir l'efficacité d'une consultation citoyenne (ex : rapidité du processus, nombre de contributions, qualité du débat, satisfaction des différents acteurs, etc.).
2. **Perspective selon laquelle est réalisée l'évaluation** : la perception du succès d'une consultation pourra varier largement selon la perspective retenue.
3. **Résultat final ou efficacité du processus** : il est très délicat de définir la finalité d'une consultation. Il existe une dichotomie entre l'évaluation du résultat final et celle du processus qui a conduit à ce résultat. Par ailleurs, ce résultat peut être dû à des variables autres que la consultation.
4. **Comparaison prospective** : il est difficile de comparer une situation donnée avec celle que l'on aurait eue si la consultation n'avait pas eu lieu.
5. **Délai imparti à l'évaluation** : il peut être difficile d'effectuer une évaluation pertinente dans des délais trop serrés.
6. **Ressources** : l'évaluation requiert des ressources humaines et financières ainsi qu'une expertise technique.

Cadre et critères d'évaluation

Malgré ces difficultés, un certain nombre de chercheurs et d'acteurs divers ont développé un ensemble de critères et d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité d'une consultation citoyenne, en s'attachant entre autres à mesurer l'efficacité de la phase de préparation et la qualité des décisions prises (European Institute for Public Participation 2009).

Certaines études utilisent la satisfaction des participants comme principal critère. Pourtant, si le niveau de satisfaction peut constituer un indicateur intéressant pour les organisateurs, la satisfaction n'est pas forcément l'objectif final d'un processus de consultation ; par ailleurs, ce n'est pas parce que les participants sont satisfaits que le processus a eu pour résultat d'améliorer l'action publique. Le degré de satisfaction peut donc s'avérer trompeur et dépendre de facteurs non directement liés aux enjeux concernés (Coglianese 2002).

D'autres chercheurs ont défini un certain nombre de principes permettant de caractériser le succès d'une procédure de consultation. La consultation doit être équitable et efficace. Elle ne doit marginaliser aucun acteur. Elle doit informer les organisateurs et influencer la décision finale. Enfin, elle doit advenir dès les premières phases du processus. Par ailleurs, tous les acteurs doivent être à même de participer sur un pied d'égalité avec les employés administratifs et les experts techniques (Ronmark et al 2006; Wouters et al 2008).

Les publications sur le sujet énoncent un certain nombre de critère permettant de juger de l'efficacité d'une consultation :

1. **Représentativité** : Les participants à la consultation sont-ils représentatifs de la communauté concernée ? Cela est-il clairement communiqué ? Tous les individus sur lesquels l'issue du processus peut avoir un impact doivent être représentés. La consultation doit représenter tout le spectre des opinions et des valeurs en présence.
2. **Influence** : L'issue des délibérations est-elle reflétée dans les justifications de la politique publique, des décisions et des actions entreprises ? Les contributions citoyennes doivent être utilisées pour développer et évaluer différentes options ; elles

doivent avoir un impact sur la décision finale. Dans la mesure du possible, la participation des citoyens doit se faire sur un pied d'égalité avec les employés administratifs et les experts techniques.

3. Calendrier : il convient d'adopter un calendrier et des échéances réalistes afin de laisser suffisamment de temps pour une concertation fructueuse avec les citoyens.

4. Participation dès les premières phases : Les citoyens sont impliqués en amont du processus et tout au long de la phase d'élaboration. Ils donnent leur avis sur la manière dont ils souhaitent participer.

5. Diffusion d'informations : Les participants reçoivent les renseignements dont ils ont besoin pour pouvoir contribuer de manière productive. Des informations de qualité, claires, exhaustives et compréhensibles sont mises à leur disposition en temps voulu.

6. Transparence quant aux objectifs et aux modalités : Les participants savent pourquoi la consultation a lieu et ils s'approprient les enjeux. La nature de la consultation et son objectif sont clairement définis. Il faut pour cela que le processus soit transparent et que les citoyens sachent comment les décisions sont prises. Les règles de procédure et le rôle des participants sont clairement définis.

7. Pertinence de la plateforme choisie : le choix de la procédure correspond aux objectifs recherchés. Les citoyens doivent disposer d'une tribune adaptée pour faire entendre leur voix et exprimer leurs opinions. Différentes techniques sont utilisées pour partager les informations, comme la discussion en face à face entre deux acteurs.

8. Indépendance : La consultation est conduite de manière indépendante et impartiale. Elle offre à chacun la même possibilité de participer activement.

9. Comptes rendus : Les participants sont informés de l'avancée du processus et de l'influence de leur contribution sur la décision finale.

10. Coûts et avantages : Le processus de consultation est bénéficiaire en termes de coûts/avantages pour les citoyens (temps et ressources dédiées rapportés à l'impact perçu) et pour les organisateurs.

11. Issue : La consultation a un impact significatif sur la décision et, plus généralement, sur le débat public. Il existe des éléments attestant clairement que la participation des citoyens a contribué à façonner la politique discutée (European Institute for Public Participation 2009; Wouters et al 2008; Rowe and Frewer 2004).

Un tableau de tous les indicateurs et des critères d'évaluation utilisés pour un certain nombre d'évaluations est disponible [à cette adresse](#) (en anglais).

Méthode et outils d'évaluation

Si chaque évaluation peut avoir un contenu différent, il existe un certain nombre de domaines à couvrir dans la plupart des cas : objectifs de la consultation, informations sur le contexte, degré de participation, méthodes et techniques utilisées, identité des participants, ressources engagées (coûts financiers et non financiers), activités, résultats (bénéfices et impact) (Warburton no date).

Plusieurs approches sont possibles pour recueillir les informations nécessaires à l'évaluation de la participation citoyenne. Cette évaluation peut passer par une combinaison d'outils et d'approches (OECD 2005).

Enquêtes

Les questionnaires constituent une technique courante d'évaluation. En plus des questions contextuelles, il existe quatre grands types de questions. Celle-ci peuvent être relatives au degré de connaissance (les informations factuelles dont disposent les participants), aux émotions, à l'opinion des participants (ce qu'ils pensent de tel ou tel sujet) ou à leur comportement (ce qu'ils font ou ce qu'ils ont fait). Ces questions visent à faire décrire aux participants leurs expériences, leurs activités et leurs actions. Il est essentiel que ce type d'enquête affiche un fort taux de réponse (en général, pas moins de 80 %).

Entretiens

Les personnes sélectionnées doivent avoir une perspective réfléchie et informée sur la procédure de consultation. Leur point de vue est clairement indiqué dans le rapport d'entretien pour montrer que les informations mentionnées ne sont pas seulement celles dont a connaissance l'enquêteur. L'entretien peut être informel et décontracté, suivre des lignes directrices ou bien être complètement standardisé. La qualité des informations tirées d'un entretien dépendra toutefois des compétences et de l'expérience de l'enquêteur.

Observation

Les entretiens et les sondages sont les sources d'information les plus communes dans le cadre d'une évaluation. Toutefois, la participation directe au processus à des fins d'observation peut constituer une méthode très efficace, en ce qu'elle offre une perspective tout à fait différente. L'observateur peut ainsi se concentrer sur la nature des interactions, la compréhension entre les différents acteurs, l'exclusion de tel ou tel, et autres aspects des dynamiques de groupe — autant d'éléments difficile à saisir dans un entretien ou un questionnaire. L'observation peut également s'avérer un moyen peu onéreux et rapide de réaliser une évaluation, puisqu'elle a lieu en temps réel. Si les résultats de cette observation peuvent être rapportés verbalement, ils sont le plus souvent consignés par écrit.

Documentation

L'étude de la documentation disponible peut également compléter d'autres outils d'évaluation : documents écrits, archives, notes de service, correspondance, publications et rapports officiels, agendas, lettres, travaux artistiques, rapports annuels, budgets, comptabilité, etc. Les données quantitatives ainsi recueillies permettent le calcul de taux d'efficacité en termes de coûts/avantages. Certains des textes examinés nécessiteront toutefois une analyse qualitative, pour laquelle il existe désormais tout une panoplie d'instrument à la disposition du chercheur.

Approches participatives

Les citoyens sont de plus en plus souvent appelés à participer à des évaluations. Dans le cadre d'une évaluation participative, les sujets d'une consultation participent à son évaluation. Il peut s'agir simplement de répondre à des questions, mais cela peut aller jusqu'à participer activement à définir ces questions, à y répondre et à utiliser les résultats. Cette approche est particulièrement préconisée lorsqu'il s'agit d'évaluer un processus de participation publique, dans la mesure où celui-ci a pour objectif à renforcer les liens entre les pouvoirs publics et les citoyens.

3 BIBLIOGRAPHIE

Austrian Council of Ministers. 2008. *Standards of Public Participation*.

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppegs/Austria_pp_standards.pdf

Bradlow, D., Chapman, M. S. 2011. *Public participation and the private sector: the role of multilateral development banks in the evolution of international legal standards*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1971695

Coglianese, C. 2002. *Is satisfaction success? Evaluating Public Participation in Regulatory Policymaking*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=331420

Consultative Forum on Mining and the Environment. 2002. *Public participation guidelines for stakeholders in the mining industry*.

[See here.](#)

The Danish Institute for Human Rights. 2013. *Public participation compliance*. http://www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgiver/pp_compliance_230913_ok.pdf

Doyle, C., Carino, J. 2013. *Making Free Prior and Informed Consent a Reality: Indigenous Peoples and the Extractive Industry*.

<http://www.ecojesuit.com/wp-content/uploads/2014/09/Making-FPIC-a-Reality-Report.pdf>

Economic Commission for Africa. 2004. *Improving Public Participation in the Sustainable Development of Mineral Resources in Africa*.

http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/public_participation.pdf

European Institute for Public Participation (EIPP). 2009. *Public Participation in Europe: An international perspective*. http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf

International Association for Public Participation (IAP2). 2015. *IAP2's Code of Ethics for Public Participation Professionals*.

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/Tools_and_Resources/IAP2_Code_of_Ethics.pdf

International Association for Public Participation (IAP2). 2007. *IAP2 Core Values for Public Participation*. www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf

Labo, R. F. No date. *Enhancing public participation in the development of the Peruvian mining industry: The Tambo Grande Project*.

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCcQFjABahUKEwjX9O77s7LHAhUC_HIKHaF6DAA&url=http%3A%2F%2Fwww.

dundee.ac.uk%2Fcepmlp%2Fgateway%2Ffiles.php%3Ffile%3DCAR9_ARTICLE23_942506524.pdf&ei=mgbTVde_AYL4ywOh9TE&usg=AFQjCNHSels8_O9Cnu72kmhBSaykAyiCnA&sig2=hA4ZwXXWuQiL2dp5EDbTyg&bvm=bv.99804247.d.bGQ

The Mining Association of Canada. 2004. *Towards Sustainable Mining Guiding Principles*. <http://mining.ca/towards-sustainable-mining/tsm-guiding-principles>

The Mining Association of Canada. 2008. *Towards Sustainable Mining: Framework, Mining and Aboriginal Peoples*. <http://mining.ca/sites/default/files/documents/TSMAboriginalLandCommunityOutreachFramework.pdf>

OECD. 2001. *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and participation in policy making*. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

OECD. 2005. *Evaluating Public Participation in Policy Making*. <http://www.oecd.org/gov/evaluatingpublicparticipationinpolymaking.htm>

OECD. 2010. *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

OECD. 2011. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>

Open Government Standards. *Participation Standards*. <http://www.opengovstandards.org/>

OSCE. 2010. *Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation*. <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/compo ver.pdf>

OSCE. 2015. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes*. <http://www.osce.org/pc/151631?download=true>

Petts, J., Leach, B. 2000. *Evaluating Methods for Public Participation: Literature Review*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/290295/stre135-e-e.pdf

Ronmark, T., Gunton, T., and Williams, P. 2006. *Evaluating Protected Area Management Planning: A Case Study of British Columbia's*

Protected Areas Master Planning Process. http://www.researchgate.net/publication/228756586_Evaluating_Protected_Area_Management_Planning_A_Case_St

« Les réponses du Helpdesk anti-corruption constituent des notes de synthèse réalisées sur demande à destination des personnes et organisations travaillant dans le secteur du développement. Elles sont basées sur des informations publiquement disponibles et proposent un état des lieux de la recherche sur un sujet précis. Elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International. »

udy of British Columbia's Protected Areas Master Planning Process

Rowe, G., Frewer, L. 2004. *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*. http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic980025.files/Wk%204_Sept%2023rd/Rowe%20_Frewer_2004_Evaluating%20Public%20Participation.pdf

The Royal Town Planning Institute (RTPI). 2005. *Guidelines on Effective Community Involvement and Consultation*. <http://www.rtpi.org.uk/media/6313/Guidelines-on-effective-community-involvement.pdf>

Shift. 2013. *Discussion Paper: Stakeholder Engagement and the Extractive Industry Under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. http://shiftproject.org/sites/default/files/Discussion%20Paper_Stakeholder%20Engagement%20and%20the%20Extractive%20Industry.pdf

The Subsidiary Laws of Belize. Revised 2003. *Chapter 328, Environmental Impact Assessment Regulations*. <http://faolex.fao.org/docs/pdf/blz5416.pdf>

HM Government. 2008. *Code of Practice on Consultation*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. No date. *Measures needed for public participation in policy making processes*. http://www.escwa.un.org/divisions/div_editor/Download.asp?table_name=divisions_other&field_name=ID&FileID=1323

United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2007. *Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit*. http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Civic%20Engagement%20in%20Public%20Policies_A%20toolkit.2007.pdf

Warburton, D., Wilson, R., and Rainbow, E. 2011. *Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government.*

<http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/Making-a-Difference-.pdf>

Wouters, M., Hardie-Boys, N., and Wilson, C. 2008. *Evaluating public input in National Park Management Plan Reviews Facilitators and barriers to meaningful participation in statutory processes.*

[See here.](#)