

ANNEXE

Méthodologie des drapeaux

Eléments méthodologiques pour l'évaluation
de la qualité démocratique d'un processus public

Objectifs poursuivis

Cette note présente la méthodologie mise en place par l'Atelier Démocratie-Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) pour apprécier le caractère démocratique d'un processus public.

Cette méthodologie, déjà pratiquée par l'OCQD, avait été formalisée dans le cadre de processus décisionnels (par exemple élaboration d'une loi, établissement d'un budget), mais peut être utilisée dans de nombreux autres processus publics, notamment celui d'une consultation de grande ampleur). La méthode est assortie d'une présentation visuelle : des drapeaux de couleur.

La critérisation

L'idée est d'examiner le processus sous l'angle de la *qualité démocratique*, en évitant de porter, d'emblée, un jugement sur des éléments d'opportunité politique du processus ou l'appréciation de fond sur son résultat.

Les deux aspects sont parfois étroitement imbriqués et la distinction est difficile à opérer. Mais les seules remarques sur le fond que se permet l'OCQD se limitent à celles dont la référence se trouve dans les grands principes de la République, ou dans les orientations fondamentales du Pacte Civique (justice, fraternité, créativité, sobriété)

En conséquence, l'appréciation porte principalement sur la **conformité aux engagements** du décideur, la **qualité de la préparation** des décisions, l'**honnêteté de la concertation**, la **clarté de la communication** et la **sincérité de l'évaluation** interne du décideur (lorsque l'examen du processus est suffisamment décalé pour inclure cette évaluation).

On notera que l'OCQD effectue une évaluation « brute » ou « de première analyse », notamment parce qu'elle ne comporte pas de recul temporel et qu'elle ne prend pas en compte des comparaisons avec d'autres processus du même domaine.

Pourquoi cette méthode ?

L'examen du processus s'accompagne de considérants argumentés et comporte une brève conclusion synthétique. Un même sujet peut donner lieu à l'examen de plusieurs processus (ex : le Grand débat national ou la loi sur la transition énergétique) et être ainsi découpés en plusieurs étapes qui feront l'objet chacune d'une évaluation. Dès lors il doit pouvoir être possible de comparer les différentes appréciations qu'elles ont pu susciter et qui ne sont pas forcément identiques.

Le plus simple pour une telle comparaison est d'associer à chaque étape évaluée ce que nous appelons une « *notation drapeau* ». Celle-ci représente et symbolise la qualité observée sur une échelle comportant un nombre limité de niveaux – quatre dans notre

choix. A chaque niveau correspond **un signal visuel fort** qui manifeste et résume l'opinion issue de cet examen :

- drapeau **vert** : **satisfaisant, voire très satisfaisant**
- drapeau **jaune**: **globalement satisfaisant mais des réserves**
- drapeau **orange**: **insatisfaisant, avec néanmoins des éléments positifs**
- drapeau **rouge**: **franchement insatisfaisant, voire détestable**

Le visuel n'est pas l'essentiel de la méthode mais il n'est pas non plus un « gadget » car il assure une expression simple et directe de la qualité démocratique qui repose aussi largement sur un « ressenti ».

Pourquoi quatre drapeaux ?

C'est en fait un double choix qui repose sur les raisons suivantes :

Choix n° 1 : nombre pair ou impair de notations drapeau. C'est une question sensible qui a donné lieu à débat. La raison majeure de faire le choix d'un nombre **pair** de notations est d'obliger à trancher en empêchant le confort d'une notation médiane neutre. C'est le choix pragmatique de l'OCQD.

Choix n° 2 : nombre exact de notations 2 ou 4 ou 6 ou plus. C'est de même une question souvent débattue, et les réponses peuvent également varier. Se limiter à 2 notations est à l'évidence trop brutal et ne permet aucune nuance. À l'inverse, en l'absence de toute procédure d'utilisation de la notation pour un « retour » vers les responsables de la procédure évaluée, 6 notations (ou plus) se révèle trop compliqué sans apporter à l'expérience des nuances pertinentes. Il reste donc à prendre 4 notations.

Quelques éléments de méthode de l'appréciation

Les éléments figurant ci-dessous ont été élaborés dans l'optique de l'évaluation d'un processus décisionnel. Ils doivent être transposés dans le cas, par exemple, d'un processus participatif.

1. Découpage du processus global

Chaque situation de processus rentre dans une catégorie générale : élaboration d'une loi, application d'un règlement nouveau ou modifié, mise en place d'une nouvelle organisation, mise en œuvre d'une consultation, etc.

Dans chacune de ces catégories, il existe un modèle général, à corriger éventuellement pour l'adapter à un contexte spécifique. La première phase méthodologique de la notation consiste à **découper en étapes** la version idéale du processus qui sera noté. Le plus souvent ces étapes s'ordonneront de façon chronologique, mais il peut arriver que certaines soient plus ou moins déconnectées du planning chronologique, ce n'est en rien une gêne conceptuelle.

Pour chacune des étapes du processus idéal, il faut **identifier la ou les tâches** à accomplir (élaboration de documents, réunions de concertation, diffusion d'informations, pédagogie du processus, etc.) Et pour chacune de ces tâches il faut **identifier les acteurs**, internes ou externes, l'un d'entre eux étant le "pilote" de l'étape (le même pour toute l'étape), et enfin **identifier les critères de qualité démocratique** sur lesquels sera basée la notation. Il est bien clair que le niveau de détail de cette phase de découpage et d'identification est laissé à

l'appréciation du responsable de la notation.

Il est difficile de donner une liste de critères de qualités démocratiques utilisables de façon universelle. On peut néanmoins proposer :

- étude d'impact préalable, préparation en amont du processus,
- respect par les différents acteurs de la "règle du jeu" du déroulement du processus telle qu'elle était définie au départ (et en principe connue de tous) – cet item pouvant être éventuellement décliné selon les contextes des étapes successives,
- adéquation des débats et des concertations à l'importance des enjeux,
- lorsque le résultat du processus implique un "public" concerné d'une manière ou d'une autre, *participant au processus*, modalités de prise en compte des souhaits de ce public et de ses réactions,
- lorsque le résultat du processus implique un "public" concerné d'une manière ou d'une autre, mais *non participant au processus*, modalités d'information de ce public,
- existence, parfois souhaitable, d'un « tiers garant »

2. Préparation du document de justification

Une fois le découpage et l'identification effectués, il faut préparer le document "de justification" où seront consignées les appréciations par étape, tâche et critère, dont l'ensemble permettra d'établir la notation. La première version de ce document doit être établie avant toute observation du processus et tout relevé d'appréciation

3. Parcellisation de la notation

Quel que soit le détail des appréciations par étape, tâche et critère, le processus examiné doit être organisé en un nombre limité de parcelles qui seules donneront lieu à notation. Ce choix est laissé à l'initiative du responsable de la notation en fonction des objectifs qui sont fixés à celle-ci. Il faut néanmoins signaler qu'une unique notation globale du processus, souvent possible, n'est pas souhaitable lorsque celui-ci est déterminé par des spécificités bien identifiées. L'exemple typique est l'élaboration d'une loi, où il ne faut pas mélanger dans l'appréciation la partie conduite par le gouvernement et le ministère, les débats et les scrutins des assemblées, les réactions des syndicats, et l'information diffusée par les médias. On pourrait prendre aussi l'exemple d'un décret relatif à l'urbanisme ou encore d'une concertation syndicale.

4. Observation du processus réel

Qu'observe-t-on ? Le processus lui-même ? Mais en général l'observation est *ex post*. Le plus souvent un document retrace les résultats de l'action entreprise. Il peut y avoir plusieurs documents qui traduisent des résultats différents, parfois contradictoires ou concurrents. Se pose alors la question des sources des documents, de leur fiabilité. Y a-t-il des interviews à réaliser des rencontres à organiser ? Comment est assurée la confrontation des points de vue contradictoires ?

5. Élaboration de la notation

Le principe

Il y a deux manières de faire. La première est de "regarder" les appréciations du document

de justification et d'en déduire une notation drapeau *intuitive*. La seconde est de *traduire* les appréciations du document de justification *en notes*, d'en faire la somme et d'utiliser un barème pour convertir la note totale en notation drapeau.

La notation drapeau intuitive

Il faut effectuer deux dichotomies successives.

La première consiste à décider si on est du "côté satisfaisant" (drapeau vert ou jaune), ou si on est du "côté insatisfaisant" (drapeau orange ou rouge).

Cette première dichotomie étant faite, il faut ensuite décider entre "très" (satisfaisant ou insatisfaisant) et "plutôt" (satisfaisant ou insatisfaisant) sans perdre de vue que "très satisfaisant" ne signifie pas "absolument parfait", et que "très insatisfaisant" ne signifie pas "détestable en tout" – le lecteur devant être très clairement averti de la signification des quatre niveaux.

Cette notation « intuitive » a ses limites, qui sont celles de la subjectivité (néanmoins bridée par l'obligation de mettre par écrit des considérants argumentés), mais elle a aussi ses avantages car elle laisse place à l'appréciation du « ressenti » émanant des multiples acteurs et parties prenantes du processus.

La notation par addition de notes partielles

L'utilisation de notes partielles pour obtenir la notation drapeau est une opération lourde qui ne peut être utilisée qu'exceptionnellement. La méthodologie est pilotée par des considérations de statistique mathématique (la contrainte est d'éviter à la fois un tassement sur les deux drapeaux centraux et une dispersion sur les deux seuls drapeaux extrêmes).

L'idée générale est que 0 est la note moyenne et que chaque note partielle entraîne vers le positif ou le négatif. Les notes partielles sont -2 , -1 , 0 , 1 et 2 (l'utilisation ici d'un nombre impair de notes n'a pas les conséquences pernicieuses que nous avons voulu éviter pour la notation globale). Compte tenu du caractère en partie subjectif de chaque appréciation et donc de chaque note partielle, une échelle plus étendue n'ajouterait rien à la qualité de la notation. Un point très important est de ne pas hésiter à mettre -2 ou 2 (cf. la remarque plus haut sur "très bon" et "très mauvais"). On se retrouve finalement avec n notes, un intervalle théorique entre $-2n$ et $2n$, et la somme S des notes mises. L'analyse statistique des notes partielles et des considérations probabilistes déterminent les quatre "zones drapeaux" de l'intervalle $[-2n, 2n]$.

La confrontation éventuelle des deux façons de noter

Dans les situations les plus sensibles, on peut utiliser successivement les deux façons de noter. Si elles aboutissent à la même note, celle-ci sera la note définitive. Si les notes sont différentes, il faut - et cela sera chaque fois un cas particulier à traiter de façon spécifique - reprendre chaque élément (appréciations qualitatives, notation drapeau intuitive) et décider de quel côté on fait basculer la notation définitive. Il y a certes toujours une part de subjectivité mais cela n'a rien de condamnable, si cette subjectivité est convenablement encadrée, comme le prévoit notre méthodologie.
