



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ**

Institut d'études de la citoyenneté

L'INTEGRATION PAR LES PRATIQUES CITOYENNES

Rapport final du projet *Participation politique non-conventionnelle
des résidents étrangers*



Auteurs

Matteo Gianni (responsable du projet) et Victor Sanchez-Mazas, avec la collaboration de Sarah Fiorelli

Mandant

Bureau de l'intégration des étrangers, Canton de Genève

Période

1er février 2017 – 31 janvier 2018

"Il serait utopique de penser que ce qui se passe en politique est fonction des idées normatives qui circulent dans et autour du monde politique. [...] Pourtant les idées normatives sont de première importance dans la vie politique. Les élus et les acteurs publics ne peuvent obtenir le soutien de la population que requièrent les politiques qu'ils poursuivent que s'ils parviennent à faire valoir leur légitimité, c'est-à-dire s'ils réussissent à les présenter comme étant motivées par tel ou tel engagement sur lequel est intervenu un accord, plus ou moins grand."

- Philip Pettit, 2004

Table des matières

Remerciements	3
1. Introduction	4
1.1 Mandat	4
1.2 Objectifs spécifiques.....	4
1.3 Public cible.....	4
1.4 Résultats du projet.....	5
2. Présentation du projet.....	6
2.1 Intégration et participation : l'état du débat	6
2.2 La participation politique <i>non-conventionnelle</i> : un vecteur d'intégration potentiel?.....	8
2.3 De l'intégration <i>des étrangers</i> à l'intégration <i>de la société</i>	10
3. Aspects méthodologiques	11
3.1 Souplesse conceptuelle	11
3.2 Séquences d'actions	12
3.2.1 Etapes et fonctions d'une séquence de participation politique	12
3.2.2 Incitations à la participation politique	14
3.2.3 Séquence d'action : atouts et défis.....	15
4. Participation politique et intégration	16
4.1 L'intégration comme horizon normatif des pratiques de citoyenneté.....	16
4.2 Intégration substantielle et intégration processuelle.....	18
4.3 Différents objectifs de l'intégration processuelle.....	20
4.3.1 La stabilité politique.....	20
4.3.2 La cohésion sociale	21
4.3.3 La justice	21
4.3.4 La démocratie	22
4.3.5 La reconnaissance.....	22
4.4 Articulation des éléments de l'intégration processuelle	23
5. Présentation des dispositifs participatifs	24
5.1 Les associations	24
5.2 Les forums	30
5.3 Les formations	46
5.4 L'information	50
5.5 Les incitations	52
5.6 La carte municipale.....	57
5.7 Les supports numériques	58
6. Séquence de participation politique	60
6.1. Eléments contextuels à la Ville de Vernier	60
6.1.1 Eléments généraux	60
6. 1. 2 Opportunités de participation politique non-conventionnelles à Vernier	61
6.2 Proposition de séquence de participation politique	66
6.2.1 Le forum comme dispositif central	67
6.2.2 Dispositifs d'appui à la séquence forum	78
6.2.3 La séquence d'action : un tout cohérent et efficace.....	83
7. Conclusions	85
Bibliographie	86

Remerciements

Nous tenons à remercier vivement l'ensemble des personnes qui ont participé à l'élaboration de ce rapport sur le projet de *Participation politique non-conventionnelle des résidents étrangers*.

Nos remerciements vont tout d'abord au mandant, le Département de la sécurité et de l'économie représenté par M. Pierre Maudet, Conseiller d'Etat, qui nous a témoigné sa confiance en nous octroyant ce mandat.

Dans le cadre de la réalisation de ce mandat, nous tenons à remercier, tout particulièrement, le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) du Canton de Genève, représenté par M. Nicolas Roguet, Délégué à l'intégration, et M. Laurent Tischler, Chargé de projet. Nous tenons spécialement à remercier ce dernier, non seulement pour sa coordination cruciale du projet, mais aussi pour avoir eu l'idée d'un tel projet et pour la confiance qu'il a accordé à l'apport concret de théoriciens politiques sur une telle thématique.

Nos remerciements vont également aux différents membres du comité de pilotage de ce projet, à commencer par M. Marko Bandler, Responsable du service de la Cohésion sociale de la Ville de Vernier, et M. Florian Kettenacker, Adjoint de direction du service de la Cohésion sociale de la même Ville. Leur implication, bien que nécessaire étant donné le statut de commune pilote de la Ville de Vernier pour la mise en œuvre du projet, aura apporté une plus-value importante concernant les aspects théoriques et pratiques du projet.

Nous sommes également très reconnaissants à deux autres personnes qui se sont investies dans le comité de pilotage du projet en faisant profiter ce dernier de leurs expertises et de leurs propositions pertinentes en matière de participation citoyenne des personnes migrantes en situation de précarité, à savoir Mme Albana Krasniqi, Directrice de l'Université Populaire Albanaise, et Mme Ardita Driza Maurer, Chargée de projets citoyenneté de la même association.

Nous remercions aussi deux personnes qui ont apporté une aide ponctuelle non négligeable en fournissant des informations précieuses sur les dispositifs existants en Ville de Vernier en matière de cohésion sociale, soit Messieurs Alexandre Mégroz et Robin Realini, Délégués aux contrats de quartiers de la Ville de Vernier.

Nous remercions par ailleurs, pour son aide et ses précieux conseils, notre collègue Jérôme Grand (assistant-doctorant au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève).

Pour terminer, nous saluons la démarche instaurée à l'initiative du BIE dans le cadre de ce projet qui consiste à mettre en commun des ressources académiques, administratives et associatives afin de mener à bien un projet de sa conceptualisation à sa réalisation.

1. Introduction

1.1 Mandat

Le Bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève (BIE) a pour objectif, en matière de vivre-ensemble, de favoriser la participation politique, sur un pied d'égalité, des résidents étrangers¹ du canton de Genève. Plus particulièrement, dans le cadre du Programme d'intégration cantonal II (PIC II)², l'objectif et les deux mesures suivantes sont spécifiées :

Favoriser l'émergence de formes non-conventionnelles de participation politique en faveur des résidents étrangers :

- **Mesure 8.8** Développer des collaborations entre les domaines académique, institutionnel et associatif, afin de faire émerger des projets de formes non-conventionnelles de participation politique en faveur des résidents étrangers.
- **Mesure 8.9** Soutenir et coordonner les actions des communes et des associations dans ce domaine.

Pour réaliser ces mesures, le BIE a mis en place et supervisé un groupe de recherche-action issu de l'Institut d'études de la citoyenneté de l'Université de Genève (InCite). Ce projet, qui a démarré le 1^{er} février 2017 et duré une année, a eu pour tâche de proposer un concept de projet novateur concernant les formes non-conventionnelles de participation politique des résidents étrangers. Dans le cadre du Programme d'intégration cantonal 2018-2021 (PIC II), cette première phase sera suivie d'une phase de préparation à la mise en œuvre ainsi qu'une phase de mise en œuvre à proprement parler. A ce sujet, le BIE a souhaité que la Ville de Vernier fasse office de commune suburbaine pilote avant de capitaliser sur cette expérience pour tenter de la multiplier dans d'autres communes du canton. Ce projet s'appuie sur une collaboration soutenue entre l'InCite (UNIGE), le BIE, l'Université populaire albanaise (UPA) et la Ville de Vernier qui ont participé à son comité de pilotage.

1.2 Objectifs spécifiques

1. Justifier l'intégration comme objectif de la participation politique non-conventionnelle ; présenter et articuler théoriquement une conception légitime, d'un point de vue démocratique, de l'intégration.
2. Exposer les principaux dispositifs de participation politique présents dans la littérature scientifique et/ou ayant été testés (en insistant sur les dispositifs ayant été mis en place dans des cas relativement similaires à notre cas d'étude).
3. Description du contexte de Vernier et en particulier des dispositifs existants de participation politique ; proposer une séquence d'action applicable à Vernier visant à faciliter l'intégration des résidents étrangers par la participation politique.

1.3 Public cible

Les résidents étrangers de la Ville de Vernier constituent notre public cible. Bien que les résidents étrangers *n'ayant aucun droit politique* soient particulièrement centraux à la

¹ Par souci de lisibilité, l'emploi du masculin comprend les femmes et les hommes.

² Programme d'Intégration Cantonal 2018-2021, site internet du Bureau de l'intégration des étrangers du Canton de Genève (consulté le 14.03.2018)

réflexion, elle ne se restreint cependant pas à cette population. En effet, les mesures proposées constituent également de nouvelles opportunités de participation pour ceux qui bénéficient au préalable de droits politiques, qu'ils soient étrangers ou nationaux. Puisque l'objectif de ces mesures est de favoriser l'intégration des résidents étrangers *par* la participation politique *avec* les résidents nationaux, l'on doit considérer ces derniers comme des vecteurs d'intégration du public-cible plutôt que comme faisant partie du public-cible. De manière générale, ce sont donc des individus à qui il faut permettre d'accomplir une trajectoire d'intégration plutôt que des groupes nationaux, ethniques ou religieux. Néanmoins, les groupes, qu'ils soient structurés en association ou simplement informels, sont des vecteurs nécessaires pour favoriser la participation politique non-conventionnelle de leurs membres. Par ailleurs, les propositions de ce rapport portent une attention particulière aux groupes marginalisés composés principalement de résidents étrangers.

1.4 Résultats du projet

Partant de l'objectif général de proposer des modalités de participation politique non-conventionnelles favorisant l'intégration des résidents étrangers au niveau local, ce rapport aboutit à des suggestions de mise en œuvre institutionnelles qui sont à la fois légitimes, cohérentes et directement applicables.

En considérant l'intégration comme un processus continu impliquant tous les membres de la collectivité, ce rapport postule que **la participation politique est un vecteur d'intégration de la société dans son ensemble**. En particulier, ce rapport suggère que la participation politique *non-conventionnelle* (donc ne nécessitant pas de droits politiques formels) dispose d'un important potentiel d'intégration. Ainsi, il redéfinit le concept de citoyenneté comme étant une *pratique* de participation à la collectivité plutôt qu'un *statut* dont dépendent les droits politiques.

En s'appuyant aussi bien sur une réflexion de philosophie politique que sur des travaux scientifiques empiriques, ce rapport avance: - d'une part, qu'il est nécessaire du point de vue de l'inclusion démocratique d'octroyer aux résidents étrangers des opportunités de participation politique; - d'autre part, que des opportunités *non-conventionnelles* de participation politique permettent le développement de la cohésion sociale de la collectivité et constituent des incitations à l'utilisation des droits politiques par ceux qui en bénéficient.

Considérant que les dispositifs de participation politique sont justifiés et efficaces lorsqu'ils sont connectés entre eux de façon cohérente, ce rapport suggère qu'une *séquence d'action* doit articuler différents dispositifs de participation politique. La raison étant que chacun d'eux, tout comme chacune de leurs modalités respectives, contribuent de façons différentes à la réalisation de l'objectif général qu'est l'intégration de la société.

A partir des différents dispositifs de participation politique existants dans la littérature ou mis en œuvre à travers le monde, ce rapport développe une séquence d'action centrée sur le dispositif d'un forum délibératif, pour lequel des dispositifs associés sont nécessaires ou utiles à son fonctionnement.

Ces suggestions ayant vocation à être mises en œuvre par la Ville de Vernier, les différentes modalités de ces dispositifs sont détaillées et justifiées, en les adaptant au possible au contexte verniolan.

Au final, l'originalité de ce rapport repose sur la proposition d'une séquence d'action institutionnelle : - dont la légitimité des objectifs est justifiée et cohérente; - dont chacune des modalités est conçue pour atteindre ces objectifs; - qui est directement applicable par la ville de Vernier et par d'autres communes similaires.

2. Présentation du projet

2.1 Intégration et participation : l'état du débat

Le canton de Genève connaît le taux de résidents étrangers le plus élevé de Suisse (41%)³. Contrairement aux cantons de Neuchâtel et du Jura, ses habitants ne sont pas autorisés à voter au niveau cantonal. En revanche, le canton de Genève a octroyé en 2005 les droits de vote, d'initiative et de référendum au niveau communal aux étrangers résidant en Suisse depuis au moins 8 ans. Cependant, les nouveaux bénéficiaires de ce droit votent significativement moins que les citoyens suisses lors de scrutins municipaux⁴. Les résidents étrangers genevois se divisent donc entre ceux qui ont cette rare opportunité de participer politiquement (mais qui l'utilise rarement) et ceux qui ne l'ont pas.⁵ Exprimé de manière générale, pour les premiers, leur faible participation peut être vue comme un *symptôme* de leur « manque d'intégration politique », tandis que pour les deuxièmes la non-opportunité de participer est plutôt une *cause* de leur « manque d'intégration politique ». Dans les deux cas, les opportunités et l'ampleur de la participation politique des résidents étrangers apparaissent comme intrinsèquement liés à leurs trajectoires d'intégration. L'idée de départ de ce projet est donc que participation politique et intégration des résidents étrangers vont de pair, et ce de différentes manières qu'il s'agit ici d'identifier.

La nouvelle Constitution genevoise associe participation et intégration en affirmant que « L'Etat facilite l'accueil, la participation et l'intégration des personnes étrangères »⁶. De même, le Programme d'Intégration Cantonale (PIC) genevois 2014-2017 vise à « renforcer la participation des personnes migrantes », en promouvant notamment « l'engagement associatif et citoyen »⁷. En effet, le PIC I considère que « tant au niveau des individus que des associations et des collectivités, des réponses doivent être trouvées et des actions élaborées pour pouvoir faire de la citoyenneté et de la participation les vecteurs principaux de l'intégration sociale »⁸. De même, au niveau fédéral, la loi sur les étrangers affirme que l'intégration doit permettre aux étrangers de « participer à la vie économique, sociale et culturelle »⁹. Bien que des mesures spécifiques aient été mises en œuvre depuis plusieurs années afin de favoriser la participation *politique* des résidents étrangers¹⁰, ce n'est que depuis peu que la dimension *non-conventionnelle* de la participation politique est considérée comme

³ Office fédéral de la statistique (2016), « Structure de la population résidente permanente selon les cantons ».

⁴ Fibbi & Ruedin (2016). Pour les scrutins communaux de 2015, les résidents étrangers participent à hauteur de 27,7%, et les Suisses à hauteur de 41.5%.

⁵ Les proportions sont les suivantes: au niveau cantonal 59 % résident en Suisse depuis plus de 8 ans / 41% résidant en Suisse depuis moins de 8 ans; en Ville de Vernier (69/31); en Ville de Genève (53/47).

⁶ Constitution du canton de Genève (art 210, al 1).

⁷ Programme d'Intégration cantonale du canton de Genève 2014-2017, p. 56.

⁸ Ibid.

⁹ Loi fédérale sur les étrangers (LEtr, art 4, al 2).

¹⁰ Voir par exemple la campagne " J'ai 8 ans ", concernant le droit de vote communal des résidents étrangers, mise en place en 2015 par le Bureau de l'intégration des étrangers du Canton de Genève.

ayant un potentiel pour l'intégration. Le PIC II, dans lequel s'inscrit ce mandat, vise en effet à promouvoir la participation politique non-conventionnelle au niveau local.

Si l'importance de la dimension non-conventionnelle de la participation politique n'a pas été reconnue préalablement, c'est que la participation politique est souvent réduite aux activités dépendantes des droits politiques, comme le vote ou l'éligibilité, donc réservée aux nationaux. Or, la participation politique inclut aussi des activités qui ne requièrent pas nécessairement de droits politiques, notamment des forums de discussions, des procédures de consultations, ou des modes d'interpellation des autorités politiques (telles que pétitions ou manifestations). Réduire la participation politique à l'exercice des droits politiques, dont seuls les citoyens nationaux jouissent, reviendrait à faire l'impasse sur l'importance de ces activités politiques. En effet, la démocratie ne se réduit pas au moment de la décision d'un objet ou du choix d'un candidat ¹¹, mais englobe de nombreuses « possibilités non-formelles de participer à l'organisation de la société »¹².

Quelles sont ces possibilités non-formelles ? Et quels effets peuvent-elles avoir en termes d'intégration ? Ce projet vise précisément à mieux identifier la palette de modalités de participation politique *non-conventionnelles* susceptibles, d'une part, de permettre une meilleure intégration des migrants dans leur contexte de vie, et d'autre part, d'améliorer l'efficacité et la légitimité de l'action publique. Le présupposé de départ est que la facilitation et la promotion de ces activités politiques peuvent avoir des effets bénéfiques sur l'intégration, non seulement politique, mais également sociale, des résidents étrangers. Il est important de remarquer que, contrairement à la participation politique conventionnelle (telle que le vote ou l'éligibilité), ces moyens non-conventionnels de s'impliquer politiquement sont généralement ouverts aux résidents étrangers, ou plutôt, ne leur sont pas fermés. Autrement dit, même s'ils ne jouissent pas d'une citoyenneté statutaire (c'est-à-dire de l'ensemble des droits politiques), les résidents étrangers ont la possibilité d'effectuer des *actes de citoyenneté* ¹³. Certes, selon la théorie démocratique, pour être considérés comme des citoyens à part entière, les résidents étrangers devraient bénéficier de tout l'arsenal de droits politiques, y compris le vote à tous les échelons. Il n'en demeure pas moins qu'il existe d'autres opportunités d'influencer l'organisation de la société dans laquelle ils vivent. Ainsi, réfléchir aux formes non-conventionnelles de participation politique est une manière de réfléchir à la citoyenneté, entendue ici comme un ensemble de pratiques disponibles pour participer à la définition, à la décision, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actes publics.

Comprise dans cette perspective, la question de la citoyenneté des résidents étrangers est indissociable de la manière dont on considère leurs trajectoires d'intégration. Bien qu'en Suisse la citoyenneté soit généralement perçue comme étant l'aboutissement (ou la récompense) d'un processus d'intégration réussi, il y a lieu d'inverser la logique et de se poser la question de savoir comment des formes de participation politique peuvent favoriser et améliorer l'intégration dans la société des résidents étrangers. C'est cette question que ce rapport aborde et à laquelle il propose des réponses sous forme de mesures d'activation de formes de participation non-conventionnelles.

¹¹ Dahl (1989) cité par Setälä (2013, p. 183).

¹² Rapport CFM (2015) « Citoyenneté : échanger, créer, décider. Au cœur de la question », p. 4.

¹³ Isin & Nielsen (2008).

Les questions relatives aux relations entre citoyenneté, participation politique et intégration n'ont de réponses simples et unanimes ni parmi les chercheurs en sciences sociales, ni parmi les différents acteurs du débat sur l'intégration des résidents étrangers. Les constitutions suisses et genevoises font de la citoyenneté et de la nationalité des synonymes. En revanche, les acteurs des sphères associatives et académiques ont une tendance de plus en plus prononcée à dissocier la citoyenneté des droits politiques, à la considérer davantage comme une *pratique* que comme un statut, et à lui attribuer un rôle essentiel pour l'intégration des résidents étrangers. La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) aussi penche davantage vers cette dernière position :

« Par citoyenneté, on entend la participation politique d'un individu à la société et à son organisation [...] En étant partie prenante et en participant activement à la politique, la population étrangère assume sa responsabilité et est reconnue comme faisant partie de la société. La participation politique est donc importante pour la cohésion sociale et constitue une composante essentielle de l'intégration dans la société »¹⁴.

Globalement en accord avec la position de la CFM, ce projet s'inscrit dans l'idée selon laquelle la participation politique (et comme ici, la « citoyenneté ») *quelle qu'elle soit*, conventionnelle ou non, favorise l'intégration de la population étrangère dans la société d'accueil. L'objectif principal de ce projet est donc d'imaginer, sur la base des connaissances scientifiques disponibles, les modalités institutionnelles susceptibles de permettre une intégration *par* la participation politique. En raison des exigences de ce mandat, les modalités institutionnelles envisagées ici ne comportent pas une réflexion à propos de l'extension des droits politiques des résidents étrangers (par exemple abaisser le nombre d'années de résidence pour les résidents étrangers au niveau communal ou élargir le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal). D'ailleurs, une telle extension requerrait une modification de la Constitution cantonale. Néanmoins, les autorités cantonales et communales disposent d'un autre levier pour permettre une plus grande participation politique des résidents étrangers : mettre en place des opportunités d'action qui ne requièrent pas de droits politiques.

2.2 La participation politique non-conventionnelle : un vecteur d'intégration potentiel?

Ce rapport part donc du postulat que des opportunités de participation politique non-conventionnelles peuvent favoriser l'intégration des résidents étrangers. D'emblée, il est important de souligner que chercher à renforcer de telles opportunités ne doit pas être confondu avec une légitimation de la limitation des droits politiques des résidents étrangers. Autrement dit, la volonté de renforcer la dimension non-statutaire de la participation politique des résidents étrangers n'impacte en rien une potentielle extension ou restriction de leurs droits politiques. La plupart des résidents étrangers majeurs du canton de Genève bénéficient du droit de vote au niveau communal, de par le fait qu'ils y résident depuis plus de huit ans. Cependant, comme mentionné plus haut, ils utilisent très peu ce droit. D'une part, il est plausible de penser que des opportunités de participation politique non-statutaires seraient susceptibles de favoriser l'utilisation des droits politiques par ceux qui en bénéficient¹⁵. D'autre part, même au cas où les résidents étrangers pouvant voter le faisaient autant voire plus que les résidents nationaux, l'importance de développer des opportunités de participation politique non-statutaire demeurerait intacte. En effet, celles-ci ont un potentiel

¹⁴ Site internet de la Commission fédérale pour les questions de migrations, rubrique « Citoyenneté » (consulté le 19.05.17).

¹⁵ Gastil et al (2002); Grönlund et al (2010); Watchenkon (2017).

pour l'intégration que ne possède pas la participation électorale. Par conséquent, le potentiel en termes d'intégration des activités politiques *non-conventionnelles* n'est vraisemblablement pas le même que celui d'une extension des droits politiques. Si une telle extension tend vers une égale opportunité de participation politique, elle n'a pas les effets en termes d'intégration sociale qu'ont des processus participatifs où les individus interagissent *in vivo* de nombreuses manières. Ainsi, ce projet défend l'idée que la participation politique non-conventionnelle des résidents étrangers augmente leur participation conventionnelle et favorise leur intégration politique et sociale.

Il est important de relever qu'il ne s'agit pas ici d'effectuer une recherche empirique des modalités non-conventionnelles de participation politique des résidents étrangers à Genève. Plutôt, en suivant le Programme d'Intégration Cantonal 2014-2017, il s'agit de se « questionner [...] sur les enjeux théoriques et critiques de l'intégration en général et de l'étranger en particulier, non pas pour figer dans le marbre des consensus approximatifs, mais pour stimuler et favoriser l'émergence de savoirs utilisables dans la gouvernance des politiques migratoires, d'intégration et de cohésion sociale »¹⁶. Le but de ce projet n'est donc pas d'effectuer un inventaire des opportunités de pratiquer la citoyenneté dans le canton de Genève, mais plutôt d'engager une réflexion qui, tout en étant théorique et exploratoire, considère les opportunités existantes de participation politique pour les résidents étrangers dénués de droits politiques. Dans cette perspective, considérer l'échelle communale est pertinent pour deux raisons principales. D'abord, ceci s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'article 134 de la Constitution genevoise selon lequel *"Les communes encouragent la population à participer à l'élaboration de la planification et des décisions communales. Les autorités en rendent compte dans la motivation de leurs décisions"*. Par ailleurs, dans la mesure où c'est uniquement à l'échelon communal que certains résidents étrangers ont des droits politiques, l'objectif de favoriser leur utilisation n'est pertinent qu'à cet échelon. C'est donc à partir du cas concret de la Ville de Vernier qu'il s'agit de questionner le potentiel que représente ce type de participation politique pour l'intégration de la population étrangère. Le choix de cette commune est motivé non seulement par le grand nombre de résidents étrangers qui vivent sur son territoire (45.1% en 2016)¹⁷, mais aussi par sa politique innovante en termes de cohésion sociale et de participation citoyenne. Par conséquent, les mesures proposées par ce projet seront mises en œuvre à Vernier par un projet-pilote, dans l'idée de pouvoir étendre par la suite la mise en place de ces mesures à d'autres communes du canton. Plus spécifiquement, les mesures envisagées dans ce rapport sont de deux ordres. Premièrement, basées sur la littérature scientifique spécifique et considérant les caractéristiques générales du contexte genevois, des mesures applicables aux communes du Canton de Genève sont proposées. Deuxièmement, tenant compte des spécificités du contexte verniolan, ces mesures sont adaptées afin de les insérer au mieux dans la Ville de Vernier.

L'ambition du projet est d'aboutir à des mesures qui comportent le meilleur équilibre possible entre **légitimité**, **efficacité** et **faisabilité**. Les autorités publiques affirment souvent l'importance d'augmenter la participation politique des citoyens et, dans les cantons octroyant les droits politiques au niveau local, des résidents étrangers. Dans la culture politique suisse, fortement axée sur la démocratie directe, la participation politique est un élément essentiel du modèle démocratique. Cependant, la volonté d'augmenter la participation politique est

¹⁶ PIC 2014-2017, p. 4-5.

¹⁷ Office Cantonale de la Statistique, Portait statistique de la commune de Vernier, 2016.

généralement présentée comme un objectif allant de soi, sans véritable justification ou explication du pourquoi ce but doit être poursuivi. Ce rapport vise à combler en partie cette lacune. Par le biais d'une réflexion inspirée de la philosophie politique, il vise à proposer une palette de justifications concernant le pourquoi la participation politique non-conventionnelle est un objectif dont les pouvoirs publics doivent se soucier pour des raisons de légitimité démocratique. Ainsi, il s'agit de justifier la nécessité de modalités de participation politique efficaces qui soient aussi légitimes par rapport à des considérations normatives (ou morales), telles que les principes démocratiques ou une intégration plus juste. Ainsi, l'ensemble de mesures proposées se doit d'être certes efficace, mais également normativement fondé et cohérent, et tout ceci en tenant compte des contraintes pratiques et institutionnelles du Canton et de la Ville de Vernier. Bien entendu, contrairement à la légitimité des différentes propositions, leur fonctionnement exact et leur efficacité précise ne peuvent à ce stade qu'être envisagées à la lumière des connaissances existantes dans la littérature scientifique ou par rapport aux expériences menées par d'autres municipalités : leur mise en œuvre lors du projet-pilote dans la Ville de Vernier en constituera le véritable test. A ce moment-là, les mesures mises en œuvre pourront être évaluées en fonction des critères esquissés dans ce rapport.

2.3 De l'intégration des étrangers à l'intégration de la société

Une précision s'impose concernant la notion d'intégration qui sous-tend ce projet. Nous partons de l'idée que, à l'heure où les résidents étrangers représentent près de la moitié de la population du canton, leur intégration est une nécessité sociétale. Que la motivation à favoriser la participation politique des résidents étrangers soit de renforcer la cohésion sociale de la société, d'assurer sa stabilité, de corriger une injustice, de renforcer la démocratie, ou de diminuer les coûts induits par la marginalisation économique, sociale et politique de cette population, l'intégration constitue un référentiel central de l'action publique. Il est important de préciser qu'il existe des controverses importantes, aussi bien académiques que politiques, concernant la notion d'intégration. Pour certains, il s'agit d'un concept qui, d'une part, participe historiquement d'une politique assimilationniste et qui, d'autre part, continue de réitérer la distinction entre les nationaux et les étrangers, car ce sont ces derniers qui font l'objet des mesures d'intégration. Dans le cadre de ce rapport, il n'est pas possible de développer les axes de ces controverses. Nous nous limiterons à affirmer que, comme tout concept ou référentiel de l'action publique, la notion d'intégration peut être réinterprétée et justifiée autrement. C'est ce que nous allons proposer dans ce rapport : une conception processuelle et démocratique de l'intégration dans laquelle la participation politique de *tous* joue un rôle prépondérant¹⁸.

La manière par laquelle l'intégration est envisagée va largement influencer la mise en œuvre des mesures d'intégration. Deux remarques sont donc de mise. Premièrement, en mettant l'accent sur la dimension politique, ce projet se démarque de la conception généralement admise de l'intégration en Suisse stipulant qu'elle est principalement l'acquisition d'un stock de ressources (telles que les compétences linguistiques ou l'activité professionnelle) et d'une acculturation à la société d'accueil. Au contraire, ce projet explore les possibilités, à la fois théoriques et empiriques, d'envisager l'intégration en termes de *processus* intersubjectifs d'inclusion et d'*empowerment* dans différentes sphères sociétales - ici, principalement, la sphère politique. Deuxièmement, l'intégration ne doit en aucun cas être conçue comme un impératif incombant exclusivement aux résidents étrangers. Les résidents de nationalité

¹⁸ Gianni (2016; 2017).

suisse, leur soutien et leur engagement dans le processus, ont également un rôle crucial à jouer. Par exemple, étant donné qu'il s'agit de favoriser des activités comme le débat public et la consultation, la participation des résidents nationaux y est essentielle. Pour au moins deux raisons : premièrement car il n'est pas logiquement possible de s'intégrer tout seul. L'intégration est aussi une relation à autrui, et ce dernier est partie prenante des opportunités d'intégration offertes aux résidents étrangers. Deuxièmement, car si l'objectif ultime de l'intégration est d'aboutir à une meilleure cohésion sociale, l'intégration doit idéalement permettre de développer le sens d'un "nous partagé" qui transcende les oppositions entre nationaux et étrangers. Ainsi, l'importance du « fardeau partagé » entre résidents nationaux et étrangers doit donc être affirmée d'emblée et considérée au niveau des mesures susceptibles d'être mises en œuvre par la ville de Vernier.

3. Aspects méthodologiques

3.1 Souplesse conceptuelle

Etant donné l'originalité et le caractère exploratoire du projet et afin d'éviter les confusions causées par la polysémie des termes centraux à la réflexion (tels que **participation politique non-conventionnelle**, **intégration** et **citoyenneté**), nous avons pris parti de ne pas initier la réflexion par l'adoption de définitions rigides. En effet, de telles définitions ou conceptualisations risqueraient d'être trop restrictives par rapport à la complexité de la problématique ainsi que la pluralité des sphères et de pratiques couvertes par les termes d'intégration et de participation politique non-conventionnelle. Ainsi, une certaine souplesse conceptuelle est ici considérée comme nécessaire pour pouvoir aborder de manière originale les possibilités et les opportunités d'actions pour les résidents étrangers dans la vie de la collectivité locale, et ceci de façon normativement justifiée.

L'intégration est entendue ici comme un horizon normatif relativement général, lié à d'autres objectifs ou valeurs que sont : la cohésion sociale, la stabilité politique, la justice sociale, la reconnaissance, et la démocratie. L'horizon normatif « intégration » articule ces différents principes, qui peuvent parfois être complémentaires ou incompatibles entre eux. La désagrégation du concept polysémique d'intégration offre donc une liste de concepts apparentés dont les différentes articulations constituent des formes spécifiques d'intégration normativement justifiables. Par conséquent, les mesures d'intégration varient en fonction du modèle d'intégration sur lequel elles se basent. Les mesures proposées dans ce projet découlent directement de la manière dont nous re-conceptualisons l'intégration.

Il en va de même pour le concept de participation politique. Au lieu de présupposer une définition stricte de la participation politique non-conventionnelle, qui pourrait impliquer la restriction des modalités envisageables, nous procédons à la constitution du concept en sélectionnant dans la littérature les dispositifs (ne nécessitant pas de droits politiques) qui visent à améliorer : la participation politique formelle/conventionnelle ou non, la participation sociale, l'engagement citoyen, la citoyenneté active, la cohésion sociale, l'intégration, la démocratie, etc. Il est en effet important d'élargir au maximum le champ d'inclusion de ces dispositifs, pour ne pas risquer de passer à côté de l'un d'eux qui ne serait pas conçu spécifiquement pour favoriser la participation politique non-conventionnelle, encore moins celle des résidents étrangers, mais qui pourtant pourrait avoir un rôle déterminant pour cet objectif-là une fois couplé à d'autres dispositifs.

3.2 Séquences d'actions

D'un point de vue analytique et méthodologique, l'idée de coupler des dispositifs de promotion de la participation non-conventionnelle est la principale particularité (et valeur ajoutée) de ce projet. En clair, au lieu de discuter différents dispositifs séparément, la réflexion se focalise sur l'*interdépendance* entre différents dispositifs. L'idée sous-jacente est que si l'objectif final de promotion de pratiques politiques non-conventionnelles auprès de la population étrangère est celui d'une plus grande intégration individuelle et sociétale (donc de cohésion sociale), alors aucun dispositif institutionnel pris individuellement ne sera en mesure de l'atteindre. Malgré l'efficacité et la légitimité intrinsèque qu'un tel dispositif pourrait avoir, son emprise sur la situation réelle se limiterait à un aspect particulier, bien qu'important. Par exemple, le fait d'inclure des associations de résidents étrangers dans des cadres consultatifs pilotés par les autorités publiques est, en soi, un élément positif d'inclusion dans la sphère institutionnelle d'acteurs qui n'ont pas de droits politiques. Cependant, est-ce qu'un tel dispositif est, en soi, à même d'améliorer l'inclusion des personnes du groupe de référence dont ces associations sont issues ? Au-delà des personnes qui animent les associations, les personnes du groupe national de référence qui ne se mobilisent pas dans les associations auraient-elles un gain au niveau de leur intégration sociale ou politique ? Si l'intégration est conçue à un niveau individuel, vraisemblablement pas.

Ainsi, nous postulons une « répartition du travail¹⁹ » entre les différents dispositifs. C'est sous le nom de « séquence » que l'idée de « répartition du travail » au sein du processus politique a été popularisée dans la littérature scientifique par les critiques de la théorie de la démocratie délibérative, notamment par Robert Goodin²⁰. Selon lui, chaque moment du processus a une fonction propre et répond à certains enjeux normatifs : ce qui importe est d'assembler ceux-ci dans le bon ordre afin que l'interaction entre eux favorisent l'efficacité et la légitimité de l'ensemble du processus. Un assemblage de dispositifs sera alors appelé une *séquence d'actions*. Les mesures proposées dans ce projet constitueront donc *une séquence de participation politique visant à favoriser l'intégration*. Cette séquence est, d'une part, justifiée par rapport au principe d'intégration démocratique et, d'autre part, empiriquement plausible aussi bien par rapport aux connaissances scientifiques existantes qu'en termes de faisabilité.

3.2.1 Etapes et fonctions d'une séquence de participation politique

Afin de proposer une séquence de participation politique, il s'agit d'abord de construire les objectifs généraux qu'elle vise à atteindre. Il est important de relever que certains de ces objectifs peuvent être atteints à un moment de la séquence et pas uniquement dans l'aboutissement de celle-ci (par exemple, la reconnaissance mutuelle peut être facilitée par un dispositif tel qu'un organe consultatif, mais le résultat de la séquence dans laquelle il est inséré peut atteindre d'autres objectifs comme une décision juste ou une plus grande cohésion sociale). Ceci permet de souligner le fait que la valeur d'une séquence d'action réside aussi bien dans sa dimension procédurale (les différents objectifs qu'elle atteint durant les différentes phases du processus) que dans sa dimension substantielle (les résultats qu'elle produit). Par exemple, la cohésion sociale peut être favorisée par un moment particulier de la séquence (tel qu'un forum), mais aussi être favorisée par la décision issue du processus dans son ensemble. Afin de construire une séquence qui dans son ensemble améliore l'intégration

¹⁹Mansbridge et al (2012).

²⁰Goodin (2005).

en favorisant ses différentes dimensions en des moments spécifiques, ces objectifs doivent être précisés et articulés.

Bien que novatrice dans le champ des recherches sur l'intégration, l'idée de séquence est déjà implicitement reconnue par certains acteurs publics. Par exemple, elle est en partie sous-jacente à la conception de la participation politique de la Commission Fédérale pour les questions de migrations (CFM). La CFM segmente un processus participatif en différentes dimensions²¹ : l'information, la concertation, la co-construction et la codécision. *L'information*, telle qu'envisagée par la CFM, ne couvre que l'information sur les opportunités d'accès aux différents dispositifs participatifs. Or, comme nous le verrons plus loin, l'information à propos des différentes thématiques sur lesquelles portera le processus participatif est également cruciale. En effet, connaître les opportunités de participation est certes nécessaire, mais il est également important de pouvoir discuter des enjeux avec une certaine connaissance de ceux-ci. Puisque l'étape suivante de *concertation* a pour but de se forger une opinion, la qualité de cette concertation nécessite un certain apport d'information.

En effet, la fonction sous-jacente à ce que la CFM appelle la concertation est la *formation des opinions*. Cette fonction se produit à chaque fois que les participants tentent de s'influencer les uns les autres, y compris lors de la prise de décision. Il est important, à la fois pour la qualité des décisions, et pour l'adhésion de ceux qui y sont sujets, que cette formation des opinions par le dialogue puisse s'effectuer dans les meilleures conditions possibles. Selon les objectifs que l'on vise à atteindre, cette fonction sera mise en œuvre via diverses modalités. Par exemple, « la concertation n'a de sens que si cette opinion peut ensuite être exprimée *publiquement* »²². L'aspect public de la concertation est une modalité qui peut certainement être bénéfique pour le débat démocratique, mais peut également se révéler problématique si elle se traduit dans l'expression d'opinions rigides de la part des participants²³. Ainsi, pour cette modalité, et d'autres, des compromis (« *tradeoffs* ») doivent être faits selon les objectifs qu'il s'agit d'atteindre prioritairement en un point de la séquence.

Ceci vaut également pour ce que la CFM appelle la *co-construction* et la *codécision*. Par *co-construction*, la CFM fait référence à « l'implication du public dans l'élaboration de mesures, d'activités ou de projets dont il n'est habituellement que le bénéficiaire final »²⁴. Par *codécision*, elle entend la participation à des processus décisionnels comme par exemple s'impliquer dans le comité d'une association, dans une commission ou dans un projet de développement de quartier. Conceptuellement, la différence entre co-construction et codécision est le fait que la première émet des recommandations non-contraignantes, tandis que les résultats de la codécision sont contraignants²⁵. Au sein de l'une et l'autre de ces instances se produisent les fonctions de formation des opinions et de prise de décision. En effet, bien que la *prise de décision* soit bien entendu l'aboutissement du processus, de nombreuses décisions sont prises tout au long de celui-ci. Par exemple, la décision de déterminer *qui* participe à la co-construction ou à la codécision (qui « représente » un groupe de résidents étrangers dans une commission par exemple) a un impact sur la décision finale (le résultat institutionnel). Et cette décision, comme d'autres, peut se faire de différentes

²¹Rapport CFM (2015) « Citoyenneté : échanger, créer, décider. Au cœur de la question », p. 7-10.

²² Ibid, p. 8.

²³ Gosseries & Parr (2005). Voir également Hansen (2004), p. 119-120.

²⁴ Rapport CFM (2015) « Citoyenneté : échanger, créer, décider. Au cœur de la question », p. 9.

²⁵ Cette distinction fait sens pour un exemple tel que les contrats de quartier de Vernier : le groupe de projet « co-construit », et le COPIL « codécide » (voir les pages 61-66 de ce rapport).

manières : le vote, le consensus, le compromis, le tirage au sort. Tout au long de la séquence, des décisions sont prises de diverses manières et il est important que ces mécanismes décisionnels soient les plus légitimes et efficaces par rapports aux buts poursuivis.

La segmentation du processus de participation politique qu'effectue la CFM mélange en fait deux dimensions différentes : les fonctions et les étapes.

- Les *fonctions* sont des actions nécessaires à tout processus de participation politique. Comme décrites plus haut, elles sont : l'information ; la formation des opinions et la prise de décision.
- Les *étapes* en revanche sont des moments nécessaires à tout processus de participation politique. Elles sont : l'analyse/identification/émergence d'une problématique ; la mise à l'agenda ; la formulation d'une solution (+décision)²⁶ ; l'implémentation d'une mesure et l'évaluation de cette mesure²⁷. A chacune de ces étapes, les trois fonctions peuvent intervenir.

Le fait de penser un processus de participation politique via les différentes fonctions qui le composent permet de se focaliser sur ce qui est important à chaque étape, rendant la réflexion beaucoup plus concrète, que ce soit pour établir un diagnostic ou pour formuler des propositions. Selon les objectifs normatifs qui inspirent notre réflexion, à savoir l'inclusion démocratique et la reconnaissance mutuelle et intersubjective, ces fonctions sont effectuées autrement aux différentes étapes. Par exemple, si lors de la formulation d'une politique au sein d'un forum, l'objectif est de favoriser la reconnaissance mutuelle, c'est par la formation des opinions que ceci peut se faire, mais non nécessairement en vue d'une prise de décision collective, plutôt en vue de modifier la perception que les participants ont les uns des autres. Ainsi, la manière par laquelle ce forum sera pensé est différente de celle d'un forum décisionnel. Si en revanche l'objectif est d'assurer la qualité démocratique d'un processus, alors c'est au niveau du caractère inclusif des participants à la prise de décision qu'il s'agit d'insister. Identifier l'objectif que chaque étape de la séquence doit remplir, permet de concevoir des modalités fonctionnelles qui facilitent l'atteinte de cet objectif.

3.2.2 Incitations à la participation politique

Puisqu'il s'agit non seulement de proposer des dispositifs, mais également de stimuler leur utilisation, il est important de souligner d'emblée l'accent qui est mis dans ce travail sur les *incitations* à la participation. En effet, la motivation à participer est nécessaire à tout processus participatif, mais elle n'en est pas pour autant une fonction. Plutôt, c'est une précondition à la participation, et donc à la réalisation de ces fonctions. S'il existe de nombreux facteurs favorisant la participation, les *incitations* s'en distinguent. Elles représentent des actions concrètes pour pousser les individus à accomplir tel ou tel acte. Ainsi, nous discutons et proposons des incitations visant à pousser les individus à s'impliquer dans les dispositifs ou à accomplir certaines actions désirables. Par conséquent, la séquence d'action proposée articule également différentes *incitations*.

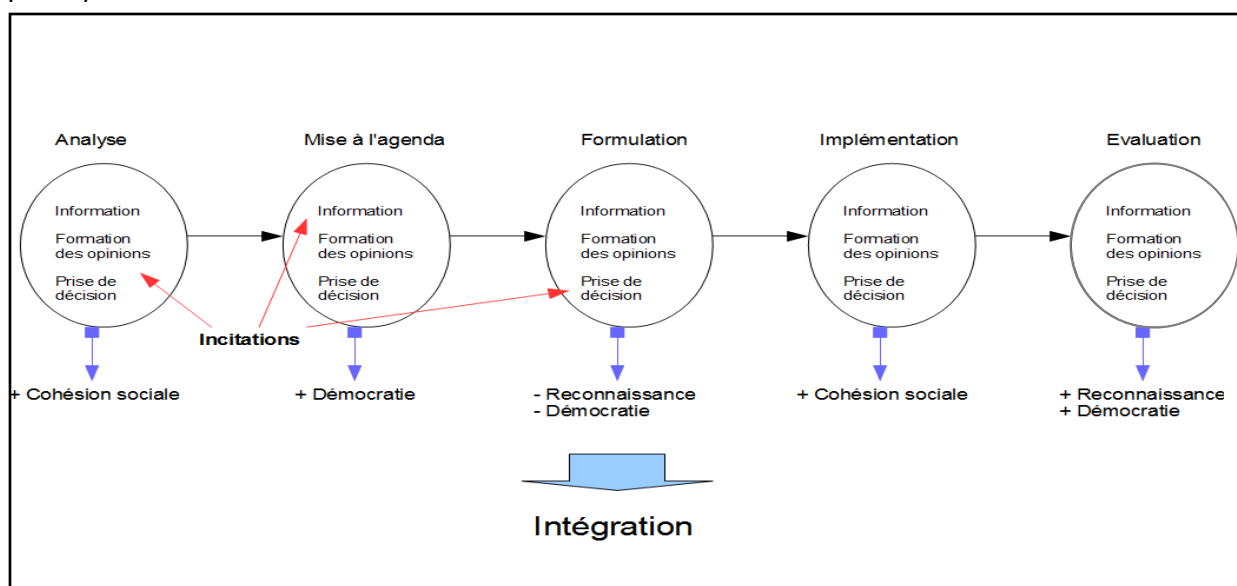
²⁶ Pour davantage de clarté et de précision de l'exposé, nous distinguons par la suite ces deux moments qui ne vont pas toujours de pair.

²⁷ Roberts (2015, p. 119).

3.2.3 Séquence d'action : atouts et défis

Poser la question de la participation politique des résidents étrangers en termes de séquences d'action est la fois la principale valeur ajoutée de ce projet et son plus grand défi. En effet, il n'existe pas (encore) de mode d'emploi pour ce faire. Réfléchir en termes de séquence d'action nous offre une grille d'analyse permettant à la fois d'évaluer un cas concret (Vernier en l'occurrence) et d'imaginer une séquence alternative, et ceci selon le raisonnement suivant. Premièrement, segmenter le processus en différentes étapes permet d'identifier à quelles étapes se situent les différents éléments d'une séquence. Par exemple, une assemblée générale se situe généralement aux étapes de l'analyse des problématiques, de la mise à l'agenda et de l'évaluation. Deuxièmement, à chacune de ces étapes, les trois fonctions susmentionnées peuvent être remplies. Par exemple, lors de la mise à l'agenda par l'assemblée générale, une décision est prise. Il est donc possible d'identifier les fonctions effectuées à chaque étape. Troisièmement, la manière dont est effectuée cette fonction (ici la prise de décision), a des effets en termes normatifs. Imaginons que l'assemblée générale décide en votant à la majorité simple et en minorisant les résidents étrangers, ceci aura un impact normatif différent (en termes d'intégration en l'occurrence) que si elle décide par consensus. Quatrièmement, aux autres étapes de la séquence, différentes implications normatives peuvent surgir et celles-ci peuvent se compenser entre elles. Poursuivant l'exemple, le fait qu'une assemblée générale puisse minoriser les résidents étrangers pourrait être compensé par un droit de veto lors de l'étape de formulation de la mesure. Ainsi, à la fois en termes normatifs et en termes d'efficacité, c'est l'ensemble de la séquence qui est important²⁸. C'est donc dans cette perspective que les propositions sont faites, afin que l'ensemble de la séquence favorise une meilleure intégration des résidents étrangers de la commune.

Figure 1: Etapes, fonctions, incitations et effets potentiels d'une séquence de participation politique



²⁸ Dans l'exemple illustré par le schéma ci-dessus, les effets négatifs en termes de reconnaissance et de démocratie dus à l'exclusion lors de l'étape de la formulation sont compensés par les effets positifs induits lors des autres étapes de la séquence.

4. Participation politique et intégration

4.1 L'intégration comme horizon normatif des pratiques de citoyenneté

Comme mentionné auparavant, nous considérons ici l'intégration comme étant l'horizon normatif général pour aborder la question des justifications, de la part des pouvoirs publics, de la promotion de la participation politique non-conventionnelle des résidents étrangers. Bien entendu, le fait de focaliser notre attention sur la notion d'intégration n'implique pas qu'il n'existe pas d'autres critères possibles de justification. En l'état de nos connaissances, cependant, c'est celui qui semble être le plus pertinent pour ce projet. Ainsi, nous employons ici l'idée d'horizon normatif de l'intégration pour désigner les objectifs ultimes de la participation politique non-conventionnelle (et du souhait public à la renforcer). Considérant la participation politique comme un moyen et non une fin en soi, nous justifions par ce qui suit en quoi celle-ci (spécifiquement de par sa dimension non-conventionnelle) favorise l'intégration des résidents étrangers.

L'idée selon laquelle la participation politique des étrangers est importante pour renforcer l'intégration à différents niveaux de la société et, ainsi, créer de meilleures conditions pour le 'vivre ensemble', est généralement considérée comme une prémisse évidente et indiscutable par les services en charge de l'intégration des populations migrantes²⁹. En témoignent les nombreuses campagnes d'information ciblant les résidents étrangers pour les informer de leurs droits politiques, ainsi que l'instauration de conseils consultatifs pour ces derniers dans plusieurs villes, régions et Etats³⁰.

Au sein du débat académique, c'est davantage l'impact de l'intégration sur la participation politique qui est discuté³¹. Ce type de recherches a montré que le niveau d'intégration avait un impact sur le niveau de participation politique. Ce qui permet de supposer que les résidents étrangers participeraient davantage politiquement s'ils étaient mieux intégrés. Ainsi, leur niveau de participation politique est utilisé comme un indicateur de leur intégration dans la société d'accueil. Sans remettre en question la validité de cette approche, dans ce mandat nous empruntons une perspective différente. D'une part, parce que dans le cas concret (communes du canton de Genève) l'impact du niveau d'intégration sur le degré de participation politique n'est pas significatif³². D'autre part, et surtout, parce que nous considérons que la participation politique n'est pas un *indicateur* de l'intégration, mais une *dimension* centrale de celle-ci. En effet, comme nous l'expliquons dans ce qui suit, l'intégration n'est pas conçue ici comme un état de fait, dont le niveau peut être quantifié et peut avoir un impact sur la participation politique, mais plutôt comme un *processus* au sein duquel la participation politique est centrale. Autrement dit, l'idée est que l'intégration se produit dans une large mesure *par* la participation politique. Cette idée se base sur deux éléments : l'un d'ordre empirique, l'autre d'ordre normatif.

²⁹ Site internet de la Commission fédérale pour les questions de migrations, rubrique « Citoyenneté » (consulté le 14.02.2018).

³⁰ Conseil de l'Europe (1999).

³¹ Fennema & Tillie (1999); Jacobs and Tillie (2004).

³² Fibbi et Ruedin (2016).

Aspects empiriques

Premièrement, la discipline du comportement politique a montré que la participation politique entraîne un apprentissage moral et démocratique (une des thèses classiques de John Stuart Mill), d'autant plus lorsqu'il s'agit de participation non-électorale³³, notamment en élargissant l'information considérée et améliorant la complexité et la nuance des positions politiques³⁴, mais aussi en développant un sens de l'intérêt général³⁵. De plus, une littérature plus récente insiste sur "l'utilité procédurale individuelle" produite par la participation politique³⁶. Cette dernière permet la réalisation de l'autonomie individuelle, le développement de relations entre les individus favorisant le sentiment d'appartenance à une communauté politique particulière, et le sentiment d'être compétent³⁷. Ayant testé en Suisse la différence entre résidents nationaux et étrangers, les recherches de Stutzer et Frey démontrent que non seulement la participation politique *effective*, mais également la *possibilité* de participer politiquement produit de l'utilité procédurale³⁸. Par ailleurs, puisque l'utilité procédurale produite dépend fortement du type d'institutions politiques³⁹, il est probable que celle-ci augmente plus elles sont participatives.

Justifications normatives

Deuxièmement, des considérations normatives poussent à concevoir que la participation politique, particulièrement non-conventionnelle, est un moteur de l'intégration. D'abord, d'un point de vue de la justice démocratique, une certaine opportunité de participer politiquement est nécessaire pour que les décisions politiques soient légitimes. Selon cette perspective normative, le dénuement de toute opportunité de participation politique dont sont victimes les résidents étrangers constitue une injustice, donc un obstacle évident à leur intégration. Si dans la conception dominante de l'intégration les droits politiques sont considérés comme l'aboutissement (la récompense) de l'intégration, c'est bien que l'exercice de ceux-ci est un élément nécessaire, voire le plus important, de ce que signifie "faire société". Mais si le résident étranger participe économiquement, socialement et culturellement à la société d'accueil, pourquoi doit-il attendre de correspondre à un statut formel pour y participer politiquement ? Dans sa condition statutaire, il est affecté par des décisions politiques auxquelles il ne peut pas participer. Ainsi, l'idéal démocratique (en vertu des principes d'égalité morale et de liberté) justifie de donner aux résidents étrangers des opportunités de participation politique, car le processus d'intégration nécessite une certaine forme d'intégration politique. De plus, ne pas pouvoir participer politiquement, et donc se voir imposer des décisions sans avoir son mot à dire, constitue un déni de reconnaissance de la part des pouvoirs publics en particulier et de la société d'accueil en général. En effet, l'individu requiert d'être reconnu dans son individualité. Lui dénier la possibilité d'exprimer cette individualité équivaut à le considérer comme un simple destinataire passif des normes et règles élaborées par d'autres individus. Or, comme l'a argumenté Axel Honneth⁴⁰, l'individu ne peut être autonome qu'en étant reconnu sociale-

³³ Pedersen (1982).

³⁴ Converse (1964) in Pedersen (1982).

³⁵ McClosky (1964) in Pedersen (1982).

³⁶ Takwin (2018).

³⁷ Deci & Ryan (2000).

³⁸ Stutzer et Frey (2006).

³⁹ Altman et al (2017).

⁴⁰ Honneth (2000).

ment, donc en étant estimé socialement et respecté en tant qu'égal. Il a été récemment démontré que c'est surtout le respect en tant qu'égal qui est le principal vecteur de la perception individuelle d'autonomie⁴¹. Par conséquent, une inégalité d'opportunité de participation politique réduit fortement l'autonomie des résidents étrangers et induit donc le sentiment d'une mésestime sociale et d'un manque de respect de la part de la société d'accueil. Afin de favoriser l'intégration des résidents étrangers, il est donc important de reconnaître ceux-ci en leur permettant de participer politiquement.

Ces constats empiriques et ces considérations normatives présentes dans le débat académique nous poussent à estimer que la participation politique, particulièrement non-conventionnelle, est susceptible de favoriser l'intégration des résidents étrangers. Nous nous basons donc sur une conception *processuelle* de l'intégration⁴², au sens où le processus de participation politique en lui-même est un vecteur d'intégration. Dans la section suivante, nous distinguons cette approche de la conception dominante de l'intégration.

4.2 Intégration substantielle et intégration processuelle

Aujourd'hui en Suisse, l'intégration est surtout vue en tant qu'adéquation à de normes données (apprentissage de la langue, etc.), en tant que phénomène essentiellement individuel et en tant qu'acquisition de compétences et ressources socioéconomiques. Visiblement, la participation politique n'est pas un élément fondamental du régime d'intégration, en témoigne la volonté de la majorité des cantons Suisse de réserver les droits politiques aux seuls citoyens suisses.

Des philosophies d'intégration

Adrian Favell⁴³ a montré qu'il n'existe pas *une* conception de l'intégration, mais des *philosophies* d'intégration. Dès lors, ce qui est fondamental est de signifier, définir, construire adéquatement le concept, notamment d'en clarifier aussi bien les bases empiriques et normatives. Il n'y a pas un concept unique d'intégration, mais des articulations empiriques et normatives différentes de ce que l'intégration est et pourrait être. Le mode assimilationniste et essentialiste qui caractérise certaines politiques et compréhensions de l'intégration n'est qu'un mode particulier, parmi d'autres bien que dominant. Rien n'empêche de penser des conceptions de l'intégration qui présupposent la reconnaissance, la convivialité, l'intersubjectivité, la justice démocratique. A la seule condition que ces conceptions proposent une description et une évaluation cohérentes et adéquates des caractéristiques empiriques d'une société et des valeurs éthiques ou morales qui en justifient les formes de régulation.

Différentes dimensions de l'intégration

L'intégration peut donc recouvrir différentes dimensions, et à ce titre Miller⁴⁴ en distingue trois : l'intégration sociale, civique et culturelle. L'intégration sociale résulte des interactions entre les différents acteurs d'une société : plus ces interactions sont coopératives, bienveillantes, expriment confiance et réciprocité, meilleure est l'intégration sociale. L'intégration civique implique la compréhension partagée des principes et des normes qui régulent les rapports sociaux et politiques, ainsi qu'une volonté de contribuer d'une manière ou d'une autre à la société. Enfin, l'intégration culturelle implique que les individus aient une

⁴¹ Renger et al (2017).

⁴² Gianni (2016).

⁴³ Favell (2001).

⁴⁴ Miller (2016).

culture commune, partagent les mêmes valeurs et expériences, ou qu'ils s'identifient à une identité culturelle commune. Cette dernière consiste en une dimension plus controversée que l'intégration conçue de façon processuelle n'intègre pas comme étant un objectif prioritaire : l'intégration culturelle est un état de fait qui, bien que souhaitable à certains égards, ne peut être requis pour considérer l'intégration d'une société pluraliste et démocratique comme étant aboutie. Contrairement à l'intégration culturelle, l'intégration sociale et l'intégration civique ne sont pas considérées comme pouvant être atteintes par l'acquisition par les étrangers d'un stock de compétences et de ressources leur permettant d'être "intégrés" et de fonctionner dans la société sans fragiliser cette dernière. A l'inverse, elles sont les vecteurs même de ce processus continu qu'est l'intégration. Les intégrations civique et sociale ne sont pas seulement un aboutissement individuel, mais des interactions interpersonnelles qui sont réitérées au fil du temps et qui peuvent se transformer en fonction des structures de pouvoir, des contraintes économiques et des contraintes symboliques (par exemple les fluctuations de l'acceptation des immigrés auprès de l'opinion publique) qui caractérisent une société donnée.

L'intégration, une nécessité partagée

Par conséquent, des formes de participation politique qui font appel à ces dynamiques, suscitant la coopération des différents acteurs, promouvant la confiance et la réciprocité, aussi bien entre institutions et individus, qu'entre individus, stimulant l'envie de participer, en adhérant aux règles du jeu tout ayant la possibilité de les remettre en cause, constituent le socle du processus d'intégration. En effet, des possibilités de consultations, de délibérations, ou de procédures participatives inclusives, visent à permettre aux résidents étrangers (et au reste de la population) une agence et une *voice* politique⁴⁵, par laquelle ils sont reconnus socialement et se sentent parties d'un projet collectif inclusif, équitable et respectueux des différences. En ce sens, l'horizon normatif de l'intégration *en tant que processus* ne vise pas que les résidents étrangers, mais également les nationaux. L'intégration processuelle implique l'idée que « *l'intégration renvoie à des processus d'interactions sociales qui sont considérés comme allant dans les deux sens, elle requiert l'action à la fois des membres de la communauté majoritaire et des immigrants ou des minorités ethniques ; ainsi, ces derniers ne peuvent pas à eux seuls être blâmés de ne pas réussir ou de ne pas essayer de s'intégrer* »⁴⁶. Autrement dit, l'horizon normatif de l'intégration processuelle implique que tous sont concernés par le processus, nationaux et étrangers. Conçue de la sorte, l'intégration permet d'envisager la possibilité d'une dynamique de reconnaissance intersubjective, par laquelle étrangers et nationaux sont habilités à participer *ensemble* à la définition/ré-signification des critères collectifs du "vivre ensemble".

L'intégration, un processus continu

Par ailleurs, la conception processuelle de l'intégration permet une démarche pragmatique davantage en adéquation avec la réalité sociale de l'intégration des groupes minoritaires en perpétuel mouvement. Ainsi, elle prend acte des transformations continues des groupes et des normes d'une société, en ne figeant ni l'identité à laquelle les étrangers doivent correspondre, ni l'interprétation des valeurs qui la légitiment. De manière alternative à la conception

⁴⁵ Pour Hirschman (1970), une *voice* est l'expression d'une situation problématique.

⁴⁶ Modood (2007, p. 48, notre traduction).

stipulant que l'intégration s'accomplit principalement par l'acquisition d'un stock de ressources matérielles et symboliques⁴⁷, l'intégration processuelle n'a pas d'aboutissement final, de moment où les individus sont intégrés *une fois pour toutes*, que ce soit pour les résidents étrangers ou nationaux. L'intégration n'est jamais réalisée, ce n'est pas le résultat d'un processus, mais un processus en soi. Bien sûr, tous ne vont pas participer à ce processus de la même manière et dans la même mesure. Ce qui est fondamental, et c'est donc l'objectif général de ce projet, c'est de rendre ce processus accessible à tous, en créant différents points d'entrée, facilitant une participation en son sein propre à chacun selon la singularité de sa trajectoire d'intégration. Ceci permet de satisfaire le critère moral et statutaire de "parité de participation" qui, selon Nancy Fraser, devrait être à la base d'une politique véritablement démocratique. Il s'agit ainsi également d'envisager des dispositifs permettant le développement de formes de solidarité sociale et de reconnaissance intersubjective permettant aux étrangers de se sentir des égaux moraux (si pas statutaires) dans leur commune de résidence.

4.3 Différents objectifs de l'intégration processuelle

L'intégration est un concept dont la signification varie largement selon les auteurs ou les approches, elle n'est donc ni consensuelle ni non problématique. De plus, elle articule généralement plusieurs notions, ayant une valeur morale et de justice politique, qui lui sont associées. Dans ce projet nous en considérons les suivantes : la stabilité politique ; la cohésion sociale ; la justice ; la démocratie et la reconnaissance. Il est important de décrire les liens de celles-ci avec l'intégration telle que nous la concevons ici.

4.3.1 La stabilité politique

La stabilité politique doit être considérée à la fois comme étant un terreau favorisant le développement de l'intégration processuelle, et comme pouvant être favorisée par une meilleure intégration. La relation va donc dans les deux sens. D'un côté, une société politiquement stable permet une plus grande et une meilleure implication des résidents dans les affaires publiques. En effet, lorsque l'instabilité politique règne, des opportunités de participation politique qui demandent temps, confiance et respect réciproque, tels que des forums délibératifs, risquent d'être supplantés par des procédures moins participatives, voire plus contestataires. Par conséquent, l'intégration processuelle bénéficie grandement d'un contexte politique stable, où le conflit inhérent aux processus d'expression démocratique et de reconnaissance n'est pas supplanté par des conflits paralysant les institutions. De l'autre côté, une forte intégration socioéconomique, politique et culturelle est souvent vue comme étant nécessaire à une société politiquement stable, non traversée par des clivages structurels susceptibles d'augmenter la charge protestataire de certains groupes. De plus, une forte intégration sociale permet le développement d'un sentiment de justice et de confiance à l'égard du fonctionnement de la société et des institutions, base de la stabilité politique de ces dernières. En ce sens, l'intégration des ressortissants étrangers *dans* la société permet d'envisager une meilleure intégration *de* la société, société qui sera ainsi plus stable et ressentie comme étant plus légitime par les individus.

⁴⁷ Sans dénier l'importance de l'acquisition de ces ressources, notamment celle de la langue, l'intégration processuelle n'en fait pas un prérequis à la participation politique, mais considère plutôt que cette dernière peut faciliter l'apprentissage de la langue.

4.3.2 La cohésion sociale

La cohésion sociale, de par sa proximité conceptuelle avec l'intégration, peut difficilement être distinguée de celle-ci. Avec une conception non-processuelle de l'intégration, l'on peut considérer la cohésion sociale comme un objectif plus large que l'intégration. Cette dernière concernerait les étrangers, tandis que la cohésion sociale concernerait l'ensemble de la société. Avec une conception processuelle de l'intégration, la distinction est plus tenue, d'une part parce que résidents étrangers et nationaux participent de la même manière au développement de cette cohésion sociale. D'autre part, car la cohésion sociale préalable d'une société favorise également le processus d'intégration de nouveaux membres, favorisant notamment le développement de la coopération avec ceux-ci et entre ceux-ci.

Les auteurs définissent tous différemment la cohésion sociale, mais chaque définition tend à en faire une dimension centrale, voire un synonyme, de l'intégration. Pour Jane Jenson⁴⁸, la cohésion sociale, quand elle est visée comme but par les politiques publiques, recouvre cinq dimensions : une société est dite cohésive lorsqu'elle favorise un sentiment (1) *d'appartenance* chez les citoyens, lorsqu'elle promeut (2) *l'insertion* au niveau local, (3) la *participation*, (4) la *reconnaissance* et qu'elle contribue à (5) la *légitimité* des institutions. Pour Dick Stanley⁴⁹, c'est davantage la volonté individuelle à coopérer sans coercition qui détermine la cohésion sociale. Pour Christian Larsen⁵⁰, de façon similaire, la cohésion sociale est la croyance des individus de partager une communauté morale, ce qui permet une confiance réciproque. La cohésion sociale partage également de forts liens conceptuels avec le concept de capital social, que nous discutons plus bas. Toutes ces définitions, mettent l'accent sur différents éléments, mais vont dans le même sens : des liens forts entre les individus sont nécessaires à toute société. Par conséquent, si par cohésion sociale nous entendons la force du lien qui unit les différents membres de la société et qui les rend participants d'un projet collectif, alors le lien avec l'intégration est évident : il s'agit de faire en sorte que les immigrés ou les personnes vulnérables puissent s'inscrire dans ces réseaux de sociabilité et faire en sorte qu'ils se sentent faire partie du projet collectif (national ou pas). La cohésion sociale est donc l'intégration de la société, un des buts essentiels de l'action des pouvoirs publics.

4.3.3 La justice

Il ne s'agit pas ici de reconstituer le débat concernant la justice sociale et politique. Nous parlons de l'idée que l'intégration doit être le produit d'actions publiques justes, au sens d'être justifiées par rapport à des principes moraux tels que l'inclusion démocratique et la reconnaissance. L'idée étant qu'une société plus juste, impliquant moins de discriminations, moins de marginalisation ou moins d'exclusion de certains, sera plus à même d'être bien ordonnée au sens de Rawls⁵¹ et donc de permettre de meilleures formes de coopération sociale. En effet, le fait que les pouvoirs publics veillent à la mise en place d'opportunités politiques, pensées afin de respecter le traitement équitable de tous, va augmenter le sentiment de justice ressenti par les membres de la collectivité, et donc jeter les bases d'une identification à un projet collectif partagé et inclusif. Ainsi, les principes de justice permettent de justifier des modalités de relations aux groupes culturels qui soient plus respectueuses des différences parmi eux, de

⁴⁸ Jenson (1998).

⁴⁹ Stanley (2003).

⁵⁰ Larsen (2013).

⁵¹ Rawls (1993).

leur visibilité et représentation dans la sphère publique ainsi que des opportunités d'agence politique qui sont offertes aux membres de ces groupes.

4.3.4 La démocratie

Selon la conception dominante de l'intégration, les droits d'expression démocratique sont l'aboutissement d'une intégration réussie, à savoir essentiellement l'acquisition de la nationalité. Ce qui implique l'absence de ces pleins droits jusqu'à l'obtention de cette "récompense". En revanche, l'idéal démocratique se fonde sur l'idée que tous les individus affectés ou potentiellement affectés par une loi ou une règle générale devraient avoir l'opportunité, directement ou indirectement, de participer au processus décisionnel la déterminant. De plus, pour être considérée comme étant une participation *effective*, il ne suffit pas que les individus soient libres de s'exprimer ou de s'assembler ; il est aussi nécessaire que l'expression de leur volonté puisse avoir un effet institutionnel, donc, le cas échéant, faire une différence. Par exemple, signer une pétition n'a pas d'effet institutionnel garanti, tandis que voter en a un. A ce titre, la littérature parle d'*empowered inclusion*⁵², à savoir l'inclusion dans un processus qui a un effet institutionnel effectif. Ainsi, donner aux résidents étrangers qui n'ont pas de droits politiques l'opportunité d'influencer certaines décisions politiques est, du point de vue de l'idéal démocratique, une manière de les doter d'une voix politique tout en rectifiant, partiellement, les effets de leur exclusion formelle et structurelle de la sphère politique. L'intégration processuelle permet et promeut donc l'expression démocratique de tous.

4.3.5 La reconnaissance

Comme esquissé plus haut, les possibilités de l'autonomie individuelle à poursuivre sa propre existence dépendent largement du développement de la confiance en soi, de l'estime et du respect de soi. Ce développement ne peut se faire qu'intersubjectivement, par l'établissement d'une reconnaissance mutuelle entre les différents individus et groupes d'individus. L'intégration processuelle considère la reconnaissance de deux manières.

Premièrement, la reconnaissance est un préalable à l'intégration, au sens où l'on ne peut être intégré sans être également reconnu, c'est-à-dire estimé et respecté en tant qu'individu autonome. Par ailleurs, la reconnaissance permet d'éviter que les demandes d'adaptation de la part de groupes minoritaires soient vécues comme une forme de mépris social ou de sentiments tels que l'humiliation, l'indignation ou la honte. En ce sens, la reconnaissance peut être vue comme une des conditions de la participation politique pour au moins deux raisons. D'une part, si elle n'est pas octroyée, les individus peuvent enclencher des luttes pour la reconnaissance⁵³ (avec d'autres groupes ou avec les autorités publiques) afin de l'obtenir ; d'autre part, si les bases de reconnaissance mutuelle sont présentes, elle comporte une qualité de relations sociales qui est à même d'inciter les individus à participer aux affaires publiques. De plus, la reconnaissance de l'altérité, d'un *nous* partagé, permet de renforcer l'adhésion à des valeurs communes et à un sentiment partagé d'appartenance qui est un vecteur important d'incitation à la participation politique⁵⁴.

Deuxièmement, l'intégration processuelle génère le développement d'une reconnaissance mutuelle, et ce de plusieurs manières. D'une part, permettre la participation politique d'un groupe (ici les résidents étrangers) "[signifie] publiquement à tous que chaque citoyen doit

⁵² Warren (2017, p. 44).

⁵³ Honneth (2000).

⁵⁴ Voir Miller (2000).

être considéré comme capable de jugement et de discernement, doit être reconnu comme autonome"⁵⁵. Ainsi, permettre aux résidents étrangers de participer politiquement constitue une reconnaissance formelle et symbolique de leur autonomie et de leur participation à la société. Ceci a le mérite de les faire passer, dans la conscience collective, de non-citoyens *de jure* à citoyens *de facto*. Par ailleurs, les interactions au sein d'un processus de participation politique sont susceptibles de favoriser la reconnaissance intersubjective entre les participants. Comme l'a par exemple montré la littérature psychosociologique sur les préjugés, le *contact* interpersonnel est un puissant mécanisme de réduction du rejet d'un groupe par un autre. Ainsi, par la participation politique et les contacts qu'elle produit, le processus est susceptible de produire une meilleure reconnaissance mutuelle.

Il est important de souligner, que la recherche et l'obtention de la reconnaissance mutuelle peuvent impliquer des formes de conflit social ou politique, car la reconnaissance implique le dépassement des représentations qui instituent des rapports de pouvoir asymétriques ou des hiérarchies sociales. La contestation de ces représentations inégales peut impliquer des formes de conflit. Ainsi, l'intégration processuelle, tout en visant la stabilité sociale et la justice politique, considère que le conflit politique, bien entendu civil et constructif, est un vecteur important d'intégration. L'idée étant que c'est par la confrontation des idées, des conceptions du bien commun, ainsi que la négociation de la place de tous dans le projet collectif, qu'il sera possible d'aboutir à une plus forte cohésion sociale. La question qui se pose – et qui sera abordée dans la suite de ce rapport – est de concevoir les institutions susceptibles de permettre de telles confrontations dans le respect des valeurs démocratique et d'une politique constructive.

4.4 Articulation des éléments de l'intégration processuelle

Cette section a pour but de souligner le rôle de chacun de ces éléments dans l'élaboration d'une séquence de participation politique visant à favoriser l'intégration des résidents étrangers. La stabilité politique et la justice sont des dimensions en toile de fond, au sens où un contexte où elles se réalisent facilite évidemment la mise en place des propositions de ce rapport. Concernant la cohésion sociale, c'est un concept vague et relativement proche de celui d'intégration. Il n'est donc pas utilisé dans ce rapport de façon opératoire. Les dimensions de reconnaissance et de démocratie sont les deux concepts normatifs centraux de l'intégration processuelle. Ils sont deux objectifs normatifs différents qui coïncident souvent mais divergent parfois. En effet, il n'est pas toujours possible, en chaque point du processus, de satisfaire ces deux objectifs. Le corolaire étant que certaines modalités de la séquence sont justifiées en fonction d'un seul de ces deux objectifs.

Par exemple, le principe de reconnaissance apparaît comme étant un préalable à toute forme de participation démocratique. En effet, tout acteur doit être considéré comme étant un égal afin d'être reconnu comme un partenaire d'action collective. Mais cette reconnaissance, si finalisée à la protection d'identités considérées comme fixes et essentielles, peut aussi aboutir à la remise en cause des liens fondant la cohésion sociale ; ou alors de l'idée que les individus, pour être traités de manière démocratique, doivent être considérés de manière égale dans leurs possibilités de participation. En effet, des formes de reconnaissance peuvent impliquer l'octroi de plus de ressources symboliques et matérielles à des groupes marginalisés, ce qui

⁵⁵ Pourtois (2002, p. 297).

peut être vu par d'autres acteurs, et surtout les nationaux, comme contraire au principe d'égalité inhérent au modèle démocratique, car impliquant une sorte de discrimination positive. Il en va de même pour la justice : pour certains elle implique un traitement égal, tandis que pour d'autres, un traitement équitable finalisé à donner davantage au plus démunis en termes de ressources et de reconnaissance symbolique. Ces exemples montrent qu'il est parfois difficile de concilier ces différents objectifs, notamment ceux de reconnaissance et de démocratie.

Néanmoins, ce projet se fonde sur l'idée que penser en termes de *séquence* (et non seulement en termes de dispositif ou de mesure) permet de surmonter cette difficulté : la séquence peut en effet incarner, à des étapes différentes, des principes différents, mais agencés en vue d'un but final légitime. Comme nous le verrons dans l'exemple des "contrats de quartier" de Vernier, dans le chapitre 6 de ce rapport, il est possible d'identifier les principes inhérents à chacune des étapes de la séquence. Il y a donc une valeur ajoutée qui se dégage de ces différents moments même si l'objectif ultime de la séquence n'est pas le même. Il s'agira donc de considérer cette complexité et voir dans quelle mesure il est possible d'identifier une séquence permettant de renforcer, de manière synergique, le processus d'intégration et donc donner un contenu factuel à l'intégration comme 'horizon normatif'.

5. Présentation des dispositifs participatifs

Comme expliqué dans la partie méthodologique, nous adoptons une souplesse conceptuelle à propos de ce qu'est la participation politique, et plus particulièrement sa dimension non-conventionnelle. Ceci nous permet d'inclure des éléments qui n'ont pas initialement pour but d'avoir un impact sur la participation politique, comme les associations ou les incitations, mais qui ont un impact plausible sur la capacité des individus à participer au processus de détermination de la volonté politique, donc à l'allocation des biens publics⁵⁶. L'idée est d'inclure tous les éléments qui peuvent avoir un impact direct ou indirect sur des décisions institutionnelles.

5.1 Les associations

Les associations ne sont pas des dispositifs participatifs en tant que tels. Plutôt, en tant que lieux de facilitation de la participation, elles sont des vecteurs incontournables de plusieurs dispositifs participatifs. A l'exception des associations dites « primaires » (la famille et les amis)⁵⁷, nous considérons pour l'instant tout type d'association, allant des organisations structurées aux groupements informels. Selon Mark E. Warren, les associations peuvent avoir trois effets démocratiques :

- Contribuer au développement des capacités démocratiques des individus ;
- Contribuer substantiellement à la sphère publique ;
- Avoir des effets directs sur les institutions démocratiques ;

Selon nous, les associations peuvent aussi:

- Être des vecteurs de reconnaissance.

⁵⁶ Jones-Correa (2013, p. 177).

⁵⁷ Warren (2001, p. 61).

1) Contribution au développement des capacités démocratiques des individus. Selon la thèse du capital social de Robert Putnam, les associations facilitent l'entrée dans des réseaux de confiance et de réciprocité généralisée qui auront pour effets de permettre de surmonter les problèmes de l'action collective, et pousser les individus à œuvrer pour le bien commun par les canaux démocratiques. Une « spirale vertueuse » se met en place, où plus les individus participent dans les associations, plus ils développent cette confiance et cette réciprocité généralisées, qui les poussent à participer davantage dans les associations, et ainsi de suite. De plus, au niveau individuel, la réciprocité et la confiance interindividuelles générées par la coopération développent la confiance en soi des individus. En effet, au sein des associations, la coopération entre les individus favorise la reconnaissance des contributions spécifiques de chacun. Par ailleurs, de par leurs activités quotidiennes, ces individus répandent aussi ces vertus chez les individus qui ne participent pas à la vie associative⁵⁸.

Outre le capital social, les associations permettent le développement d'autres éléments chez les individus. D'abord, elles sont des « écoles de démocratie »⁵⁹ où les individus sont non seulement socialisés aux vertus susmentionnées, mais développent également des compétences politiques et critiques. Par exemple, ils y apprennent la nécessité de faire des compromis et comment y arriver⁶⁰. Aussi, ils y développent un esprit critique, une réflexivité sur leurs propres opinions, nécessaire à ce que celles-ci puissent se modifier ou évoluer. Ensuite, les activités au sein des associations augmentent le sentiment d'efficacité politique des individus. Autrement dit, elles procurent à l'individu le sentiment qu'il pourrait avoir un impact sur des actions collectives s'il le désirait⁶¹.

Ainsi, les compétences, les vertus et les sentiments que les individus développent au sein des associations favorisent la participation politique de ceux-ci, à la fois individuellement et collectivement. La *structure interne* des associations a un impact important sur ces effets d'apprentissage⁶². Par conséquent, afin de favoriser l'apprentissage démocratique au sein des associations, il existe pour les autorités publiques principalement deux mesures possibles d'action sur la structure interne :

- a. Offrir des avantages (notamment financiers) aux associations qui remplissent des conditions additionnelles aux requis légaux (par exemple : un label de reconnaissance d'utilité publique).
- b. Proposer une aide à la structuration démocratique de l'association (par exemple : former au fonctionnement démocratique les membres de l'association qui le souhaitent⁶³).

Or, si les associations constituent des « écoles de démocratie », c'est aussi parce que les individus qui les rejoignent sont *à priori* plus engagés politiquement⁶⁴. Autrement dit, ce n'est pas seulement ce qui se produit à l'intérieur de l'association qui favorise la participation de ses membres, mais aussi *qui* la compose. En effet, ceux qui y entrent sont justement ceux qui

⁵⁸ Stolle (2000) cité par Coffé & Geys (2007, p. 123).

⁵⁹ Tocqueville cité par Van der Meer & Van Ingen (2009, p. 282).

⁶⁰ Warren (2001, p. 72).

⁶¹ Ibid, p. 71.

⁶² Ibid, p. 31.

⁶³ Voir la page 49 de ce rapport.

⁶⁴ Van Ingen & Van Der Meer (2016).

ont une forte tendance à participer socialement et politiquement⁶⁵. Ainsi, ceux qui au contraire ont initialement une faible tendance à participer politiquement n'entrent que rarement dans les associations, et ne peuvent donc bénéficier ni de l'apprentissage démocratique qu'elles produisent ni du capital social qu'elles développent. De plus, cette population d'individus coïncide largement avec la population d'individus qui manque à la fois de capital social, et de compétences concrètes pour surmonter les barrières administratives imposées à la structuration associative. Afin de permettre la sortie de ces individus de ce cercle vicieux, il s'agit donc pour les autorités publiques de favoriser la participation de ces derniers dans les associations, en :

- a. Simplifiant les exigences pratiques de l'activité associative (par exemple : demande de subventions, prêt de salle, occupation d'espace public, rapport d'activités).
- b. Aidant à la formation associative des groupes informels et des communautés géographiques, d'intérêts ou d'identité⁶⁶ (soutien financier ; logistique ; motivationnel ; relationnel et méthodologique). Dans certains cas, par la possibilité de favoriser certains groupes (" discrimination positive ").
- c. Incitant⁶⁷ l'entrée dans le monde associatif :
 - par l'utilisation de l'*engagement*. Par exemple, en posant les questions suivantes, les individus sont incités à s'engager dans une association : "Comptez-vous vous engager prochainement dans une association ? Si oui, quand, laquelle, pourquoi, à quelle fréquence et de quelle manière ?".
 - par l'utilisation du *retour d'informations (feedback)*. En posant par exemple la question suivante, les individus sont incités à s'engager dans une association : "Saviez-vous que 50% de vos voisins sont actifs dans une association ?".
- d. En proposant à des individus ciblés de participer à des projets en partenariat avec les associations.

Les compétences démocratiques et le capital social des individus composant les associations ne sont pas uniquement développés en leur sein, mais également dans l'interaction *entre* les différentes associations. Cependant, le capital social développé n'est pas nécessairement « positif » en termes démocratiques. En effet, Putnam distingue deux types de capital social : celui qui lie (*bonding*) et celui qui fait le pont (*bridging*). Un réseau d'associations relativement similaires développe un capital social *bonding*, tandis qu'un réseau d'associations relativement diverses développe un capital social *bridging*. Les associations *bridging* génèrent davantage d'effets positifs en termes de capital social étant donné que « les expériences positives avec des individus différents auront des effets plus importants en termes de développement de la

⁶⁵ Il est probable que le capital social ait un impact sur cette propension à participer politiquement, mais il existe d'autres facteurs. Selon les derniers chiffres disponibles de l'Office Fédérale de la Statistique, le profil type d'un membre actif d'une association est un homme, de nationalité suisse et au bénéfice d'une formation tertiaire (Office Fédérale de la Statistique, 2013). En effet, en termes d'adhésion active aux associations, un individu qui a achevé sa formation tertiaire bénéficiera presque du double de chances d'être membre actif d'une association qu'une personne qui aurait uniquement terminé sa formation obligatoire (47,6 % contre 20,4 %). De même, les individus de nationalité suisse ont deux fois plus de chances d'être membres actifs d'une association qu'une personne ayant le statut d'étranger (44,1 % contre 21,8 %).

⁶⁶ Voir Sa Bareto et al (2015).

⁶⁷ Voir également les pages 52-57 de ce rapport.

confiance généralisée que des relations avec des individus similaires »⁶⁸. De plus, lorsque des associations d'un réseau homogène débattent d'enjeux politiques entre elles, ces dernières tendent à produire une radicalisation des opinions de leurs membres et une polarisation entre les membres du réseau et ceux en dehors⁶⁹. Ainsi, il s'agit donc pour les autorités publiques de favoriser le *bridging* entre les associations, ce qui ne doit pas être confondu avec le fait de favoriser les associations hétérogènes à l'interne. Il existe plusieurs manières de favoriser le *bridging* :

a. Informellement :

- Par la proximité géographique : en regroupant dans un même espace des associations et des groupes informels très différents, le *bridging* est de fait facilité, d'autant plus si le lieu est autogéré ;
- Par la proposition de participer à un projet : le *bridging* est de fait facilité entre les associations et groupes informels participants qui interagissent afin de réaliser le projet.

b. Formellement, par la mise en place de plateformes d'échanges d'information, groupes de gestion mixtes (autorités publiques et société civile), associations faitières :

- Sur base territoriale : réseau très hétérogène, favorise le *bridging* ;
- Sur base thématique : réseau relativement homogène, *bridging* limité ;
- Mixte : réseau très homogène, *bridging* très limité.

2) Contribution substantielle à la sphère publique⁷⁰. Les associations constituent la structure de la sphère publique, facilitant ainsi les flux d'informations et d'opinions. Elles ont la « capacité de signaler les problèmes des individus directement, là où l'Etat et le marché ne peuvent au mieux que le faire indirectement, puisqu'ils sont prioritairement sensibles au pouvoir et à l'argent »⁷¹. Elles sont à la fois en première ligne pour identifier certaines problématiques et plus « authentiques » dans leur thématisation. En leur sein et entre elles se produisent une formation des opinions individuelles et une mise à l'agenda de problématiques qui doivent être traitées institutionnellement. D'ailleurs, elles ne font pas que problématiser, elles proposent aussi des solutions. Les associations sont à la fois une manière de donner de la voix aux individus et aux intérêts qu'ils représentent, ainsi qu'un lieu où ces voix individuelles se confrontent et se transforment : ce qu'elles génèrent est donc de l'*influence*⁷². Elles sont indispensables pour amener les problématiques dans la sphère publique et offrir des raisons qui complètent, renforcent ou s'opposent aux termes dominants des discours publics⁷³.

Cette influence a deux effets sur les autorités publiques. D'abord, l'influence leur est transmise⁷⁴ par différents mécanismes. Ceux-ci sont : les institutions existantes (allant des

⁶⁸ Marshall & Stolle (2004) cité par Coffé & Geys (2007, p. 122, notre traduction).

⁶⁹ Pattie & Johnston (2016).

⁷⁰ Selon Habermas (1989) cité par Warren (2001, p. 79), la sphère publique est un réseau de flux d'information et d'opinions qui filtre et synthétise ces flux pour en faire émerger des opinions *publiques*.

⁷¹ Warren (2001, p. 78).

⁷² Ibid, p. 80. Warren souligne qu'en cherchant à influencer les institutions par le débat public, les associations légitiment également la norme selon laquelle c'est ainsi, et non par la coercition ou la force de l'argent, que doivent se prendre les décisions collectives.

⁷³ Ibid, p. 81.

⁷⁴ Dryzek (2009).

consultations aux mécanismes de codécision) ; les consignes de vote ; la résistance (protestations, sit-in, etc.). A l'inverse, l'influence et le contrôle des associations assure une certaine « responsabilité » (*Ang* : accountability) des autorités publiques dans leur prise de décision⁷⁵. Les actions et les décisions des autorités publiques, si elles sont transparentes, sont confrontées à l'évaluation voire à la contestation des acteurs de l'espace public, donc en premier lieu des associations. Que ce soit pour transmettre leur influence aux autorités ou pour évaluer/sanctionner leurs actions, les associations possèdent un répertoire d'actions au sein duquel elles vont choisir également en fonction de l'attitude des autorités publiques à leur égard en termes de transmission et d'*accountability*. Par exemple, les associations qui ne sont pas consultées par les autorités publiques, qui ne sont donc pas reconnues par elles en tant qu'interlocutrices valables sur un enjeu pour lequel elles se considèrent comme telles, optent donc pour des modes d'influence tels que les manifestations⁷⁶. Si les autorités publiques ont un intérêt à éviter ce type de transmission et à lui préférer des moyens qu'elles contrôlent, consulter une association revient à reconnaître dans une certaine mesure sa légitimité à transmettre sa position sur un enjeu. Autorités publiques et associations sont inévitablement liées par ces rapports. La question qui se pose pour les autorités publiques à propos de ces liens est de savoir dans quelle mesure ils doivent être institutionnalisés. Un minimum d'institutionnalisation de ces rapports est souhaitable dans la mesure où cela représente une garantie procédurale⁷⁷; mais ils peuvent aussi émerger spontanément du tissu associatif sans être initiés par les autorités publiques.

Ainsi, deux opportunités différentes se dégagent pour ces dernières : a. institutionnaliser « par le haut » des rapports de transmission et d'*accountability* ; b. favoriser l'émergence « par le bas » d'initiatives de transmission et d'*accountability* (institutionnalisées ou non).

a. Par le haut :

- Auditions et questionnaires ponctuels (sondages classiques ou sondages délibératifs) ;
- Participation parlementaire permanente ou ponctuelle de représentants associatifs, en plénière ou en commission ;
- Participation permanente ou ponctuelle des autorités publiques aux réunions associatives ;
- Forums mixtes permanents ;
- Assises associatives sur base thématique et/ou territoriale ;
- Canal de pétition avec garantie de prise en considération.

b. Par le bas :

- Appel à projets participatifs;
- Financements d'activités⁷⁸.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Warren (2001, p. 81).

⁷⁷ Hendriks (2016).

⁷⁸ Selon Achbari (2015), la participation politique des membres des associations est favorisée par le fait que les autorités publiques financent des activités associatives.

Il est à noter que les associations peuvent avoir également un impact direct sur la participation électorale, en fonctionnant comme des groupes d'intérêts. D'abord, en informant leurs membres des enjeux d'une élection, en leur présentant les différents candidats et partis, les associations réduisent le « coût » du vote, et favorisent la participation de leurs membres⁷⁹. De plus, le fait de demander aux membres des associations de voter a également un impact significatif sur leur participation électorale⁸⁰. Ainsi, les autorités publiques peuvent également inciter les associations à mobiliser leurs membres en fournissant des informations complémentaires sur des enjeux particuliers.

3) Avoir des effets directs sur les institutions démocratiques. D'abord, les associations représentent les voix de leurs membres. Cependant, il est important de souligner que l'expérience commune (telle que l'appartenance à une même catégorie sociale) n'est qu'un point de départ pour la représentation. Selon Rosenblum, cette expérience doit être complétée par une organisation interne qui génère et communique des buts communs⁸¹. En d'autres termes, les représentants des associations ou des groupes informels que les autorités publiques consultent doivent être légitimés à l'interne. Ce qui implique pour les autorités publiques de tenir compte de cet aspect lors de la définition des critères de sélection des associations ou groupes informels représentés dans les différentes instances. Les lieux où les associations peuvent être représentées sont :

- Le parlement, en plénière ou en commission ;
- Un forum permanent mixte autorités-citoyens ;
- Lors des auditions ponctuelles ;
- Lors d'assises associatives territoriales et/ou thématiques ;
- (Dans les caucus des partis politiques, mais ceci ne dépend pas des autorités publiques bien qu'elles peuvent inciter les partis à inclure les associations).

Ensuite, les associations ont un potentiel de *mise en œuvre* des décisions des autorités publiques. C'est ce que Warren appelle la subsidiarité⁸². Les associations sont capables de remplir certaines tâches étatiques, notamment les programmes d'aide sociale. La mise en œuvre de politiques publiques par les associations a l'effet vertueux de renforcer le développement du capital social entre les individus impliqués dans cette mise en œuvre, donneurs comme receveurs.

4) Être des vecteurs de reconnaissance. Outre ces effets démocratiques de l'activité des associations, ces dernières sont également des vecteurs de *reconnaissance*. Lorsqu'elles sont incluses dans un processus décisionnel, ou simplement lorsque les autorités publiques financent leurs activités, les identités et intérêts qu'elles représentent se voient légitimés comme étant audibles, acceptables et légitimes dans l'espace public. A l'inverse, le fait que les associations acceptent d'entrer dans des canaux institutionnalisés de transmission et d'*accountability*, plutôt que d'employer des moyens de protestations pour faire entendre leurs positions, est en soi une reconnaissance des autorités publiques en tant que partenaires pour

⁷⁹ Rosenstone & Hansen (1993) cité par Achbari (2015, p. 2295).

⁸⁰ Achbari (2015, p. 2307). Pattie & Johnston (2013, p. 179).

⁸¹ Rosenblum cité dans Warren (2001, p. 84).

⁸² Warren (2001, p. 86).

atteindre un objectif commun. Ultimement, le capital social *bridging* généré par les relations entre les associations est également un vecteur de reconnaissance mutuelle entre les individus. Par ce biais, les individus peuvent agir dans un sens qui transcende les appartenances ethniques, les intérêts particuliers ainsi que les clivages de classe afin de pouvoir adopter des positions politiques communes.

5.2 Les forums

Si les associations restent organisées autour du principe de l'adhésion individuelle à un but particulier, les forums sont des espaces permettant l'interaction d'individus provenant de différents secteurs, groupes, quartiers, et sans aucune affiliation associative ou politique. En effet, un forum est un moment d'échange discursif entre différents acteurs, en un lieu physique ou virtuel, dans un but prédéfini. Pour prendre des exemples spécifiques au cas genevois, les Assises de l'intégration, les commissions consultatives, les différents organes des contrats de quartier, sont tous des forums. Cependant, les acteurs qui les composent, les lieux où ils se produisent, et les buts qu'ils poursuivent sont tous très différents. Un forum peut remplir chacune des trois fonctions présentées plus haut (information ; formation des opinions ; prise de décision).

Selon les objectifs qu'il s'agit d'atteindre, l'articulation de nombreuses modalités produit plusieurs variantes de forums. Au sein de ces forums, des dynamiques discursives se produisent, comme la délibération ou la négociation par exemple. Le choix des différentes caractéristiques, en fonction des objectifs visés, favorise l'une ou l'autre de ces dynamiques. La littérature considère généralement que la dynamique délibérative est préférable. Différentes recherches montrent qu'un forum de type délibératif permet d'augmenter la participation politique. Par exemple, il a été démontré que participer dans une délibération face-à-face augmente la participation future⁸³. Mieux encore, il semble que participer à une délibération augmente davantage la participation électorale future que la distribution d'argent aux électeurs⁸⁴. Finalement, une délibération appelle d'autres délibérations, puisque ceux qui y participent auront tendance à réitérer l'expérience⁸⁵. Par conséquent, les forums proposés dans le cadre de ce mandat visent à faciliter, dans la mesure du possible, la délibération, car elle constitue la forme d'interaction qui apparaît comme étant la plus propice à donner un contenu à une participation politique non-conventionnelle respectueuse des principes d'inclusion démocratique et de reconnaissance mutuelle. Elle constitue par ailleurs une procédure discursive et politique susceptible de mettre en œuvre une conception processuelle de l'intégration.

Les différentes modalités des forums

1) La temporalité du forum

Un forum peut être permanent ou ponctuel⁸⁶. Si l'objectif est de consulter une population sur un enjeu précis (soumis à votation par exemple), il sera généralement ponctuel. Une audition du public (ou d'un certain public) sur un enjeu précis est un forum consultatif ponctuel. La fonction remplie par ce forum est *l'information* : typiquement, les autorités prennent

⁸³ Jacobs et al (2009).

⁸⁴ Wantchekon (2011).

⁸⁵ Lazer et al (2011).

⁸⁶ Fung (2003, p. 345).

connaissance des opinions de certains acteurs. Un tel forum ponctuel avec l'objectif d'informer les autorités peut produire deux types d'« opinion publique » : l'opinion publique « brute » et l'opinion publique « considérée »⁸⁷ ou « informée ». La différence réside dans l'idée que si les participants interagissent entre eux selon une certaine procédure, leur opinion pourrait évoluer et être plus solide, du fait qu'ils ont fait un effort d'écoute, d'échange, de compréhension des positions des autres et de réflexivité sur leur propre position. L'exemple paradigmatique d'un forum ponctuel visant à faire émerger une telle opinion informée est le *sondage délibératif* de James Fishkin et Robert Luskin⁸⁸. Encore une fois, l'objectif est d'informer les autorités de l'état de l'opinion publique, mais il s'agit d'une opinion publique qui résulte d'un processus de formation des préférences. Ce type de forum ponctuel peut également avoir un certain rôle décisionnel. L'exemple paradigmatique d'un forum décisionnel ponctuel est l'Assemblée citoyenne pour une réforme électorale de Colombie-Britannique au Canada. Son pouvoir décisionnel était relativement important dans la mesure où il était convenu à l'avance que les propositions issues de ce forum ponctuel, quelles qu'elles soient, seraient l'objet d'un référendum populaire⁸⁹. Par ailleurs, l'on peut imaginer théoriquement qu'un forum ponctuel ne soit pas initié par les autorités publiques mais par les résidents eux-mêmes. Or, cette possibilité doit être prévue institutionnellement et les critères de cette création doivent être détaillés au préalable.

A l'inverse, un forum peut être permanent. Si l'objectif est de consulter une population sur une problématique pérenne, le forum sera généralement institué pour durer. Encore une fois, si l'objectif pour les autorités publiques est de s'informer des opinions de certains acteurs, celles-ci mettent généralement en place une commission consultative permanente. Mais bien souvent, celle-ci a également pour vocation de recommander et proposer des solutions, et non seulement de se prononcer sur les propositions émanant des autorités publiques. Les forums permanents peuvent donc aussi avoir un pouvoir décisionnel. Plus précisément, ils ont souvent un rôle co-décisionnel partagé entre les autorités publiques et la société civile⁹⁰. En outre, la mise en place d'un forum permanent plutôt que ponctuel a également des effets en termes de reconnaissance. En effet, la constitution d'un forum permanent exprime la volonté des autorités de considérer dans la durée l'apport (quel qu'il soit) d'une population particulière. A l'inverse, un forum ponctuel souligne de la part des autorités la perception d'un tel apport comme étant limité à un enjeu singulier. Dans le cas précis de l'intégration des résidents étrangers, la mise en place d'un forum permanent visant à consulter *spécifiquement* cette population (que ce soit sur des enjeux circonscrits au domaine de l'intégration ou non) est une forme de reconnaissance à la fois symbolique et formelle de cette population. Cependant, ceci pourrait (dépendant des autres modalités du forum) poser problème en termes d'inclusion démocratique plus générale, car ce type de forum contribuerait à perpétuer la distinction entre étrangers et nationaux.

2) La sélection des participants au forum

La manière de sélectionner les participants à un forum, qu'il soit permanent ou ponctuel, a un énorme impact sur son fonctionnement et sur sa légitimité. La question de la sélection se pose

⁸⁷ Luskin et al (2002).

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Smith (2005, p. 111).

⁹⁰ C'est par exemple le cas de l'organe central des contrats de quartier verniolans : le comité de pilotage. Voir également les pages 61-66 de ce rapport.

du moment où l'accès au forum est restreint à certains. Autrement dit, lorsque l'auto-sélection⁹¹ est possible, c'est-à-dire que chacun est libre d'y participer avec les mêmes prérogatives que tous les autres, la question de la sélection ne se pose pas (bien que celle de la représentativité puisse encore se poser à posteriori). Par exemple, pour les contrats de quartier verniolans, l'assemblée de quartier est ouverte à tous⁹² : c'est donc un forum dont la composition se fait par auto-sélection. Le problème avec l'auto-sélection apparaît justement lorsqu'on questionne la représentativité du forum : ceux qui participent le plus aux forums sont souvent ceux qui sont les plus aisés et éduqués, et non les plus marginalisés⁹³. Une manière de minimiser ce problème est de créer des incitations structurelles pour attirer davantage cette population⁹⁴.

Il est donc important de justifier quelles catégories d'individus sont censées participer au forum et comment sélectionner des individus spécifiques parmi ces catégories. D'un côté, l'on peut ne pas contraindre le processus de sélection, de sorte à ce que n'importe qui puisse être sélectionné. Par exemple : si la sélection se fait lors d'une assemblée générale, chacun est éligible et possède donc théoriquement la même opportunité d'être élu. D'un autre côté, l'on peut contraindre le processus de sélection en restreignant le choix à un membre d'une catégorie prédéfinie. Reprenant le même exemple : une assemblée générale élirait donc un membre d'une catégorie (ici celle des résidents étrangers) dont seuls ses membres seraient éligibles.

➤ Les méthodes de compositions du forum

Pour les forums sélectifs, il existe donc plusieurs méthodes de composition. La première est la nomination des membres par les autorités publiques (membre de l'exécutif en charge du dossier, partis politiques représentés, législatif, commission parlementaire). C'est généralement l'exécutif qui nomme les membres du forum⁹⁵, les sélectionnant au sein des associations qu'il considère pertinentes. Les membres du forum peuvent également être élus ou désignés par ces mêmes associations, puis validés par les autorités communales. C'est ce que Gsir et Martiniello appellent *l'élection indirecte*⁹⁶. Or, cette méthode de sélection a également ses inconvénients. D'abord, rien n'assure que les associations ou groupes informels désigneront leurs représentants de façon plus ou moins démocratique. Ensuite, les associations ou groupes informels de résidents étrangers sont souvent dominés par une composante politique, religieuse, ethnique ou nationale, ce qui risque de produire un semblant de représentativité de ces identités au détriment des positions minoritaires au sein de ces groupes. Ainsi, Gsir et Martiniello considèrent qu'il est préférable que les représentants soient élus *directement*, lors d'un réel processus électoral organisé par les autorités municipales avec le concours des associations d'étrangers⁹⁷. De plus, les auteurs soulignent que cette méthode est souvent considérée comme « garante d'une bonne représentation des résidents étrangers et elle contribue à la motivation des membres élus »⁹⁸. L'organisation la plus simple de cette élection directe des représentants étrangers est une plénière *inter-*

⁹¹ Fung (2003, p. 342).

⁹² Voir les pages 61-66 de ce rapport.

⁹³ Fung (2003, p. 342).

⁹⁴ Ibid. Voir pages les 52-57 de ce rapport.

⁹⁵ De Haas (1997).

⁹⁶ Gsir & Martiniello (2005, p. 32).

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

migrants. Néanmoins, ceci risque de créer une compétition entre les différentes communautés de résidents étrangers. Une autre façon est de passer par les partis politiques en constituant pour chaque parti une liste de résidents étrangers⁹⁹. Ceci pose cependant le problème de la double affiliation : aux résidents étrangers et à la ligne du parti.

Une autre méthode de composition des forums est le tirage au sort des participants *par sélection aléatoire*. C'est la méthode utilisée dans les sondages délibératifs notamment. Son principal avantage est d'offrir une égale opportunité de participation à chacun correspondant exactement à sa probabilité statistique d'être sélectionné. Ceci permet en outre d'annuler les biais de participation telle qu'une surreprésentation d'une frange de la population, en assurant la représentativité du forum¹⁰⁰. Afin de s'assurer de la participation minimale de certains groupes, la sélection aléatoire peut également être stratifiée : la population étant divisée en sous-catégorie au sein desquelles la sélection aléatoire sera effectuée. Ceci pourrait faire sens pour un forum composé de résidents étrangers pour lequel une participation minimale de chaque groupe national est souhaitée. Si l'objectif est de favoriser la participation d'une population particulière, il est possible de pondérer la stratification de la sélection aléatoire¹⁰¹.

➤ Assurer la représentativité et l'inclusion des groupes de résidents étrangers

La représentation des différents groupes de résidents étrangers est importante pour leur donner des opportunités de participation politique. Une solution est de réserver un certain nombre de siège à chaque aire géographique (par exemple pour chaque continent), avec pondération selon l'importance démographique relative. C'est la solution adoptée par les villes de Grenoble et Modène¹⁰². Cette dernière permet à chaque résident étranger de voter pour un candidat de n'importe quelle aire géographique, ce qui ne va pas nécessairement de soi¹⁰³. En effet, des villes comme Turin imposent de voter pour un candidat de la même nationalité¹⁰⁴. Une autre possibilité d'organisation de l'élection directe est la fragmentation de l'élection directe, c'est-à-dire une élection pour chaque communauté (la ville d'Amsterdam va même au-delà avec un forum pour chaque communauté)¹⁰⁵.

Il existe principalement trois manières d'utiliser les forums pour inclure les résidents étrangers dans des processus de participation politique¹⁰⁶. Une première manière est la participation des représentants des résidents étrangers dans des forums législatifs traditionnels, tels des commissions parlementaires ou l'assemblée. Généralement, les représentants peuvent participer aux délibérations mais n'ont pas le droit de vote¹⁰⁷. Une deuxième manière est la composition d'un forum exclusivement composé de résidents étrangers. Cette solution de composition est difficilement compatible avec une délégation de pouvoir décisionnel dans la mesure où les autorités publiques ne sont pas incluses et toute une frange de la population résidente n'est pas représentée. Les prérogatives de tels forums sont donc généralement limitées à un rôle d'organe de recommandations. Une troisième manière est la mise en place

⁹⁹ Schmitter & Trechsel (2005, p. 93).

¹⁰⁰ Fung (2003, p. 348).

¹⁰¹ Ibid, p. 342.

¹⁰² Gsir & Martiniello (2005, p. 33). De plus, la ville de Modène permet au président du forum de participer aux séances du conseil municipal (Conseil de l'Europe, 1999, p. 153-154).

¹⁰³ Conseil de l'Europe (1999, p. 153-154).

¹⁰⁴ Ibid, p. 46.

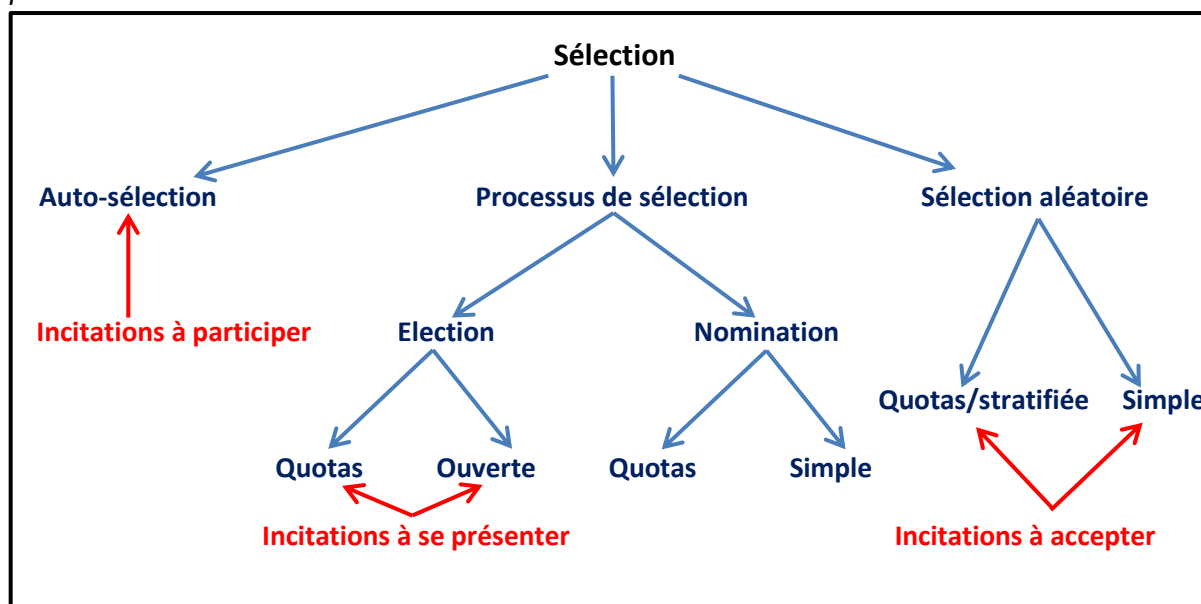
¹⁰⁵ Gsir & Martiniello (2005, p. 33).

¹⁰⁶ Golubeva (2012, p. 6).

¹⁰⁷ De Haas (1997).

d'un forum mixte, autorités et représentants des résidents étrangers. Si l'on pose la question de la présence des résidents nationaux, l'on peut envisager deux autres variantes. La première variante est un forum composé de résidents étrangers et nationaux (notamment si l'objectif du forum est d'accroître la reconnaissance mutuelle). La deuxième variante est l'inclusion de résidents nationaux dans un forum mixte résidents étrangers et autorités.

Figure 2: Différents modes de sélection des participants à un forum, et types d'incitations respectives.



➤ La composition du forum en fonction de ses objectifs

La composition du forum dépend fortement des objectifs visés. Si l'objectif est d'émettre des recommandations, il n'est pas nécessaire que les autorités fassent partie du forum. Cependant, leur apport en termes de compétences, d'informations et de justifications peut être fondamental pour la qualité des débats. De plus, la participation des autorités publiques est susceptible de renforcer l'engagement des résidents étrangers représentés¹⁰⁸, car le fait que les élus participent constitue une forme de reconnaissance de la population des résidents étrangers comme composante à part entière de la communauté municipale. Si l'objectif est une prise de décision contraignante, les autorités font généralement partie du forum. Le risque est que les membres des autorités, qu'ils soient représentants de l'exécutif ou du législatif, privilégient des éléments de leur propre agenda politique ou de celui de leur parti¹⁰⁹. Ce risque peut difficilement être évité, mais comme le notent Gsir et Martiniello, les avantages à inclure les autorités dépassent largement ce risque¹¹⁰.

S'il est pertinent d'inclure les autorités, encore faut-il déterminer lesquelles. Celles-ci peuvent être les élus au conseil municipal ou différents membres de l'exécutif. Inclure des membres du législatif permet d'avoir un effet sur la prise de décision du conseil municipal, puisque ses membres peuvent être influencés par les débats au sein du forum, et transmettre au conseil municipal les arguments du forum. Le problème est que le conseil municipal est composé de représentants de partis politiques. Par conséquent, intégrer ceux-ci implique d'inclure des

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Gsir & Martiniello (2005, p. 31).

¹¹⁰ Ibid.

acteurs dont les positions sont plutôt rigides puisqu'elles ne doivent pas trop s'écarter de la ligne du parti. Leur apport est donc limité : de par leur connaissance des dossiers, et des arguments échangés au conseil municipal, ils ont un apport d'informations et d'arguments. Afin de préserver l'espace discursif des logiques politiques traditionnelles et formelles (comme la compétition partisane), il est préférable que les autorités se cantonnent à un rôle consultatif ou d'expertise.

En revanche, les membres de l'exécutif sont moins tenus par les directives partisans. De plus, certains d'entre eux travaillent spécifiquement sur certaines questions et en sont donc les "spécialistes du terrain". De par ce fait, ils sont généralement davantage en contact avec les résidents. En outre, ils ont une marge de manœuvre sur certaines questions et peuvent donc prendre certaines décisions. Ils peuvent donc être convaincus par les arguments des participants au forum et appliquer certaines décisions du forum. Par ailleurs, ils sont un moyen de transmission entre le forum et le législatif plus neutre qu'un député affilié à un parti. Il est donc préférable que ce soient les membres de l'exécutif ou de l'administration municipale qui siègent au forum plutôt que les membres du législatif. Selon l'objet en question, les membres de l'exécutif compétents pour la thématique participeront au forum. Pour les raisons évoquées plus haut, il peut s'avérer nécessaire que l'entière participation au forum de ceux-ci soit dénuée de pouvoir décisionnel, réservé aux résidents.

Au contraire des associations, il n'est pas souhaitable que les partis politiques participent au forum en tant que tels. Le rôle de représentation qu'ils endossent, et d'agrégation de divers intérêts au travers d'un programme, ne font pas sens dans un forum qui vise à rapprocher les citoyens des instances décisionnelles. S'ajoute à cela le fait que les partis politiques, qui disposent de l'accès aux canaux institutionnels classiques, pourraient utiliser stratégiquement la plateforme que constitue le forum à des fins électorales.

Une fois les acteurs participants au forum définis, se pose la question de la *répartition numérique* de chacun d'entre eux. Si le forum était décisionnel, cette question pourrait impliquer la parité entre résidents et représentants des autorités. Néanmoins, cette possibilité est actuellement peu réaliste. En revanche, pour tout type de forum se pose la question de la parité entre hommes et femmes. Si celle-ci est normativement souhaitable, contraindre ainsi la sélection des participants peut aller à l'encontre de la valorisation des compétences spécifiques. Si un forum est composé de davantage de femmes ou d'hommes parce que ceux-ci sont les meilleurs représentants des intérêts en jeu, ce n'est pas problématique. Il est préférable que le respect d'une telle parité soit un idéal régulateur énoncé dans le règlement du forum, plutôt qu'une disposition contraignante. Il en va différemment de la parité entre résidents étrangers et nationaux. Si le forum a pour but de favoriser le développement de la reconnaissance mutuelle entre ces deux groupes, il est important de ne pas créer d'asymétrie numérique. De plus, une répartition égalitaire des sièges est souhaitable car elle envoie un signal symbolique sur le statut de chacun. La question de la répartition des sièges implique celle du nombre total de participants au forum. Celui-ci peut varier en fonction des objectifs du forum. Mais de façon générale, plus il y a d'individus, plus les interactions au sein du forum sont difficiles, surtout s'il s'agit d'y favoriser une dynamique délibérative. *Le seuil minimum est de 6-7 participants et le seuil maximum 25-30.*

La question de la composition du forum soulève d'autres enjeux, tels que le nombre de mandats possibles, la durée du mandat, ou encore les critères d'éligibilité ou de nomination des membres (individuels, associatifs). Ce dernier aspect pose la question de la

représentativité des représentants et le cas particulier des double nationaux (par exemple les individus ayant la double nationalité ne sont pas éligibles dans les structures consultatives de Paris et Turin¹¹¹). Ces aspects devront aussi être considérés lors de la constitution du forum.

3) Le lieu du forum

La première question qui se pose concernant le lieu du forum est de déterminer s'il est préférable qu'il soit en face-à-face ou en ligne. Les deux solutions possèdent des avantages et des inconvénients. Un des avantages principaux des forums en ligne est celui de pouvoir surmonter les limitations spatiales des forums en face-à-face. Dans la mesure où il s'agit ici de forums locaux, cet avantage est limité. En revanche, il existe de nombreux autres avantages des forums en ligne par rapport aux forums en face-à-face. D'abord, ils permettent de susciter l'envie de participer politiquement via les outils conventionnels, notamment le vote¹¹². Ensuite, ils permettent de réduire le coût individuel de la participation, non en termes de temps consacré, mais en réduisant certains obstacles (tels que la mobilité, les tâches familiales, etc.). Parmi eux, l'obstacle de la langue peut être réduit par l'inclusion d'un traducteur instantané dans la plateforme en ligne. Par ailleurs, l'anonymat que peut garantir un forum en ligne fait également tomber des obstacles tels que celui de la timidité. Mais surtout, et de façon particulièrement pertinente pour les résidents étrangers, l'anonymat permet de supprimer le stéréotypage des participants, ce qui les encourage à participer¹¹³. De plus, l'anonymat et la suppression des stéréotypes impliquent que les arguments sont évalués pour leur propre valeur et non pour celle de ceux qui les émettent¹¹⁴. Ceci a pour effet de rendre l'expression du désaccord moins coûteuse socialement¹¹⁵, et de réduire ainsi les effets de conformisme et d'influence majoritaire. La suppression des stéréotypes implique en outre l'annulation de l'effet qu'Aronson et al appellent la « menace du stéréotype », c'est-à-dire la propension des individus stéréotypés à performer moins bien que ce dont ils sont capables¹¹⁶. Finalement, les forums en ligne ont également l'avantage de permettre une continuité, non seulement du débat, mais surtout des *feedbacks* informationnels ou normatif¹¹⁷. Concrètement, sur un enjeu particulier, les forums en ligne permettent de voir en temps réel combien de personnes participent et quelles positions recueillent le plus de soutien.

Néanmoins, les forums en ligne ont également des désavantages importants. En particulier, ils sont peu appropriés pour susciter de l'empathie et « se mettre à la place de l'autre », ceci étant fortement favorisé par la présence physique¹¹⁸. Ainsi, les forums en ligne sont moins performants que les forums en face-à-face en ce qui concerne le développement de la cohésion sociale¹¹⁹. Ainsi, pour ce projet, un forum en face-à-face semble être nécessaire. Ce qui n'exclut pas la possibilité de développer un forum en ligne comme complément ponctuel.

Lorsqu'il s'agit d'un forum en face-à-face, trois autres questions se posent. La première est de savoir si une audience publique est autorisée ou non. Le fait d'être exposé au public entraîne

¹¹¹ Ibid, p. 28.

¹¹² Min (2007).

¹¹³ Baek et al (2011, p. 366).

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Aronson et al (1999).

¹¹⁷ John et al (2014a, p. 75). Voir les détails aux pages 52-57 de ce rapport.

¹¹⁸ Baek et al (2011, p. 367).

¹¹⁹ Ibid, p. 364.

des implications pour le fonctionnement du forum. La présence d'observateurs a une influence sur les participants au forum, et ce de deux façons. D'abord, en imposant ce que Jon Elster appelle « l'hypocrisie civilisatrice », c'est-à-dire que les participants sont poussés à justifier leurs arguments par l'intérêt général (ou la raison publique) plutôt que par leur intérêt propre, ce qui empêche de faire ressortir les véritables intérêts en jeu¹²⁰. Ensuite, le fait d'énoncer publiquement des arguments est un « engagement »¹²¹, au sens où il sera plus difficile pour l'individu de « retourner sa veste » par la suite¹²². Ceci a un effet négatif sur un aspect nécessaire de la pratique délibérative, à savoir la possibilité de changer d'avis¹²³. De plus, une audience rend plus difficile l'expression du désaccord¹²⁴. Par ailleurs, s'exprimer devant une audience peut pousser les participants à utiliser des arguments « plébiscitaires » ou « superficiels »¹²⁵.

La deuxième question qui se pose est de savoir si et dans quelle mesure l'activité du forum va être médiatisée. Il ne s'agit pas d'une médiatisation des résultats du forum, mais de ce qu'il se produit au sein du forum. Par exemple, les sondages délibératifs (voir ci-dessus) sont généralement retransmis à la télévision. Ils ne sont pas retransmis en intégralité, comme le sont les débats parlementaires, mais un montage avec les éléments importants est effectué. Selon Fishkin et Luskin, ceci permet de : motiver à la fois les participants, les experts et les autorités à participer au forum ; d'informer le public sur l'enjeu et susciter son intérêt ; et de pousser l'opinion publique vers les résultats du forum¹²⁶. Concernant les forums consultatifs de résidents étrangers, Gsir et Martiniello notent que la médiatisation contribue à la visibilité et à la légitimité de la structure consultative, et par extension, à celles de la voix politique des résidents étrangers¹²⁷.

La troisième question qui se pose est de déterminer quel va être le lieu d'implantation géographique du forum. Ce choix soulève des enjeux d'ordre symbolique. Il peut être souhaitable d'avoir un lieu unique et dédié au forum. En effet, la construction d'un lieu par les autorités est un message clair quant au sérieux de leur démarche. Les résidents y verraient concrètement l'importance du dispositif. De la même manière, la tenue du forum dans le lieu même où se tiennent les séances du *conseil municipal* serait un message tout aussi fort, si ce n'est plus. En revanche, ceci renforce l'accent sur l'aspect "top-down" de la mise en place du dispositif. A l'inverse, même si organiser le forum dans des lieux comme les aulades des écoles renforce l'aspect "ad-hoc" du dispositif, ceci met en avant la dimension informelle et citoyenne du dispositif, ce qui peut le rendre plus accessible notamment pour les individus les plus marginalisés. En effet, il est probablement plus facile de franchir la porte d'un tel lieu que la porte du conseil municipal. De plus, ces lieux sont plus propices à l'organisation d'activités annexes, permettant par exemple de faire venir les gens en famille à une manifestation dont le but est certes la participation, mais aussi de rencontrer les gens de la commune, etc., donc des éléments positifs pour la cohésion sociale. Dans les communes fragmentées territorialement, certaines questions à l'agenda du forum risquent de ne concerner qu'un

¹²⁰ Elster dans Gosseries (2005).

¹²¹ Au sens de la psychologie de l'engagement, voir les détails aux pages 52-57 de ce rapport.

¹²² Elster dans Gosseries & Parr (2005).

¹²³ Naurin dans Gosseries & Parr (2005).

¹²⁴ Gosseries & Parr (2005).

¹²⁵ Chambers dans Gosseries & Parr (2005).

¹²⁶ Fishkin & Luskin (2006).

¹²⁷ Gsir & Martiniello (2005, p.4).

quartier bien délimité. Il est donc judicieux qu'une telle question soit traitée dans le quartier. Dans la même logique, pour les questions qui concernent l'ensemble de la commune, une rotation de la tenue du forum dans ses différents quartiers permet une meilleure distribution sociale et géographique des opportunités de participation.

4) Les dynamiques discursives

Comme énoncé ci-dessus, les différentes modalités d'un forum favorisent certaines dynamiques discursives. Ainsi, il est important de définir ces modalités en fonction des objectifs fixés. Par ailleurs, il est possible d'imposer des règles discursives ou un modérateur afin de favoriser ces dynamiques. Concrètement, il existe deux idéaux-types de dynamiques discursives : la délibération et la négociation. Leurs conceptualisations respectives et leurs différences sont très controversées, ainsi nous nous en tenons à une distinction classique. La délibération est un échange de raisons supportant le bien commun visant à atteindre un consensus. Idéalement, les participants changent d'avis face à la « force du meilleur argument »¹²⁸. Ainsi, les décisions sont à la fois plus légitimes et de meilleure qualité. À l'inverse, la négociation est une interaction où les participants tendent vers un compromis en essayant de maximiser leurs propres intérêts. Si la justification est également présente dans la négociation, elle n'a pas pour but de supporter le bien commun mais principalement de pousser les autres participants à faire des concessions en vue d'avantages respectifs. Bien évidemment, dans chaque forum, inéluctablement, des rapports de force existent. Il s'agit de mettre en place des modalités pour minimiser le poids de ceux-ci sur la dynamique du forum et sur les décisions qui en résultent pour que celles-ci soient le plus délibératives, inclusives et légitimes possible.

5) Les fonctions du forum

Un forum peut avoir différentes fonctions : la formation des compétences des individus ; l'information ; la formation des préférences et la prise de décision. Il faut distinguer celles-ci des objectifs normatifs qu'il permet d'atteindre, comme l'inclusion démocratique ou la reconnaissance. En remplissant les différentes fonctions, ces objectifs normatifs peuvent être favorisés ou non. Il est important d'exposer ces fonctions pour pouvoir cibler ce que l'on attend concrètement d'un forum.

Premièrement, le forum a une fonction "formative/éducative" au sens où il constitue une "école de démocratie" en pratique¹²⁹. En effet, les procédures et/ou l'action du modérateur inculquent aux participants le respect mutuel, l'écoute et la considération des options divergentes, la coopération, le respect des procédures, etc. Par ailleurs, un forum, s'il est délibératif, développe également les aspects suivants chez les participants : la confiance en sa propre efficacité politique ; la confiance dans le fonctionnement du système politique ; un sentiment d'action collective ; une aptitude à mieux gérer l'information¹³⁰. Il est important de noter qu'un forum ne peut être institué uniquement pour satisfaire cette fonction éducative : c'est uniquement en délibérant *réellement* que ces effets éducatifs peuvent se déployer. Par ailleurs, plus les participants sont concernés par l'enjeu discuté au sein du forum et plus celui-ci est régulier, plus ces effets éducatifs sont importants¹³¹.

¹²⁸ Habermas (1984, p. 25).

¹²⁹ Gutmann & Thompson (1996).

¹³⁰ Knobloch & Gastil (2014).

¹³¹ Fung (2003).

Deuxièmement, le forum a une fonction d'information. Il peut permettre d'informer les citoyens, et donc de leur permettre de développer une "opinion informée", et ce de deux manières : d'abord, par l'accès privilégié à une information de qualité, synthétisée (et vulgarisée) et neutre, ainsi qu'à des experts ; ensuite, par les échanges avec les autres participants qui poussent à corriger leur compréhension de l'information et à la rendre plus cohérente. Le forum permet également aux individus appartenant à des groupes différents d'apprendre ce sur quoi ils sont concrètement en désaccord, tout comme ce sur quoi ils convergent en réalité. Par ailleurs, un forum peut aussi servir à informer les autorités publiques des opinions des citoyens, et c'est généralement le but. Les citoyens sont des "experts de leur propre quotidien", au sens où ils font au quotidien l'expérience des problématiques qu'ils rencontrent. Ils peuvent donc informer les autorités publiques, par le biais du forum, de leurs préférences et de leurs manières d'interpréter problèmes et solutions.

Troisièmement, le forum a pour fonction de participer à la formation des préférences politiques des individus, car la dynamique délibérative les pousse à devoir proposer une justification des arguments avancés afin de convaincre de la validité de ceux-ci. Dans l'idéal, les autres participants, s'ils sont ouverts au "règne du meilleur argument", en devraient être convaincus, et donc changer leurs préférences. De plus, devoir justifier leurs préférences permet également aux participants de comprendre celles-ci, et les raisons de les soutenir. Ce qui n'implique en aucun cas que les participants *doivent* changer leurs préférences. Au contraire, un échange délibératif peut les amener à se conforter dans leur position. Mais il aura permis de *construire* cette certitude par la considération de l'information pertinente et de contre-arguments. Ce qui implique qu'un forum délibératif peut aussi bien mener à une modération des positions (c'est-à-dire une convergence) qu'à une polarisation de celles-ci. Cette formation des préférences n'est généralement pas une fin en soi ; elle vise à être transmise aux autorités ou aux autres citoyens, ou alors débouche sur une prise de décision.

En effet, *finalement*, un forum peut servir à prendre des décisions, soit quant à son propre fonctionnement, soit quant aux objets qu'il traite. Ses décisions sont prises par plusieurs méthodes différentes : le consensus, le compromis ou le vote. Le consensus est un état de fait où tous les participants sont *convaincus* de la supériorité d'une option sur toutes les autres. Un forum peut donc instituer la nécessité d'atteindre un tel niveau d'accord pour valider des décisions. Le compromis est un état de fait qui nécessite des *concessions* préalables pour être obtenu. Il implique un processus de négociation, où les différentes options sur la table sont sujettes à modification permettant une évolution des positions. Le vote est une manière de trancher un désaccord, fondé sur l'idée que la majorité est plus légitime que la minorité à décider dans certains cas. La majorité requise peut être simple ou qualifiée, et peut varier selon le type de décisions à prendre.

6) Les objets traités par le forum et la mise à l'agenda

La question des *objets* traités par le forum est fondamentale pour la légitimité et le fonctionnement de celui-ci. Soit le forum doit traiter tous les objets, soit il ne doit en traiter que certains. Dans le premier cas, les objets que le forum va devoir traiter sont automatiquement mis à son agenda : par exemple, tous les objets traités par l'organe législatif doivent également être traités par le forum. Dans le deuxième cas, il y a deux manières de limiter le champ des objets que le forum aura à traiter. D'abord, une liste de objets potentiellement traités par le forum peut être préétablie : par exemple, dans notre cas, toutes les questions concernant les résidents étrangers, ou l'intégration des résidents étrangers, ou la cohésion sociale, etc. Par

conséquent, lorsque l'organe législatif pertinent (comme le conseil municipal à notre échelle) traiterait une question qui appartient à l'une de ces catégories, le forum la traiterait aussi. C'est donc une mise à l'agenda automatique d'objets préalablement délimités. À l'inverse, la mise à l'agenda peut être procédurale, au sens où un acteur passe par une procédure prédéfinie pour mettre un objet à l'agenda du forum. D'un côté, cette mise à l'agenda procédurale peut être le fait des autorités publiques, lorsqu'elles souhaitent que le forum discute un objet, généralement pour s'informer auprès des résidents ou alors proposer des solutions à des enjeux locaux plus inclusives de l'avis des résidents. D'un autre côté, la mise à l'agenda procédurale peut être le fait des résidents eux-mêmes. En effet, ils peuvent proposer au forum de façon plus ou moins contraignante de traiter certains objets. Ceci soulève la question de qui parmi les résidents peut soumettre des objets ou non, et éventuellement d'un nombre minimum d'individus rassemblés en un collectif si seuls les collectifs ont l'opportunité de faire de telles demandes.

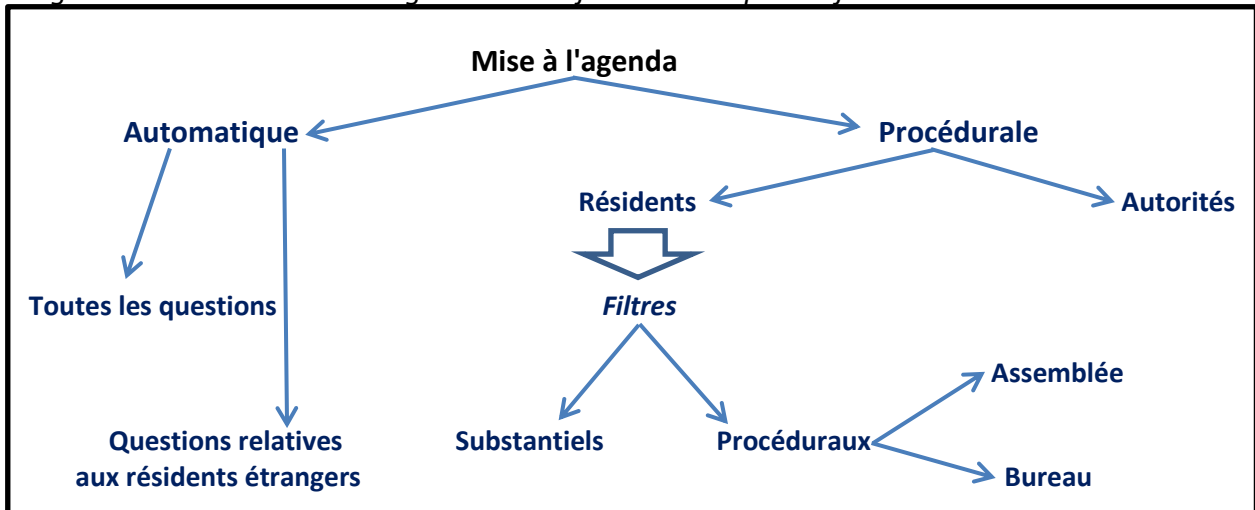
Par ailleurs, il est évident que toutes les questions ne peuvent pas être traitées, d'une part en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs. En effet, un forum en pratique ne peut pas traiter adéquatement un nombre trop important de questions, sa capacité étant nécessairement limitée. En outre, certaines questions peuvent avoir un contenu qui est largement contraire aux valeurs fondamentales et principes de base (comme les droits humains ou les principes constitutionnels). Ces questions n'ont pas la qualité minimum requise pour être légitimement traitées par le forum. Finalement, d'autres questions ressortent simplement de prérogatives que n'ont pas les autorités municipales. Il est donc crucial que la procédure puisse *filtrer* les demandes les moins appropriées et d'en agréger les analogues. Il existe deux manières de filtrer : par des critères préétablis (filtre substantiel) ou par une procédure démocratique (filtre procédural). Les critères préétablis doivent être remplis par les demandes de mise à l'agenda pour pouvoir être acceptées. Par exemple : les demandes doivent être d'intérêt général, ou de façon moins restrictive, les demandes particulières doivent pouvoir être justifiées par des arguments acceptables par tous. Auquel cas, il est nécessaire qu'un organe (tel qu'un bureau) vérifie la conformité des demandes à ces critères préétablis¹³². La deuxième manière de filtrer est via une procédure démocratique. Le raisonnement est que si les résidents se mettent d'accord démocratiquement sur quelles questions doivent être à l'agenda du forum, il n'y a à priori pas de raisons de ne pas les traiter. De plus, ceci constitue en soi une autre opportunité de participation politique, qui mobilise les différents acteurs à mettre des questions à l'agenda, valorisant ainsi l'envie de participer. Il est important de définir des critères clairs pour l'organe de mise à l'agenda procédurale, qui garantissent sa légitimité et un fonctionnement attractif. Par ailleurs, ce moment de mise à l'agenda peut coïncider avec le processus de sélection de participation au forum, autre enjeu fondamental du fonctionnement d'un forum.

Dans le cas où le forum n'est pas permanent et régulier, il ne tient séance que lorsqu'il est sollicité de l'extérieur, que ce soit par les autorités publiques ou les résidents. Auquel cas, l'activation du forum et la mise à l'agenda des objets coïncident (le forum étant activé pour traiter un objet particulier). Avec une telle option, il est préférable que ce forum ne puisse

¹³² Afin d'éviter une application trop technocratique de ce filtre, l'on peut s'assurer que le bureau soit démocratiquement élu, délibératif à l'interne, consulte les demandeurs avant de prononcer un refus, etc. Autrement dit, l'on introduit un traitement procédural de ces critères substantiels.

être uniquement sollicité par les autorités publiques, aux risques de confisquer aux résidents la possibilité d'initiative et d'augmenter leur propension à y suspecter des instrumentalisation. Afin d'augmenter la participation politique, il est souhaitable que les résidents puissent eux-mêmes actionner le dispositif. Afin de limiter les risques d'instrumentalisation par des autorités publiques à la recherche de légitimité, l'on peut imaginer que leur possibilité d'activation du dispositif requiert une certaine acceptation des résidents. En effet, si le forum est constitué au cas par cas, il se pose la question de redéfinir les caractéristiques du forum par rapport au thème de débat et des objectifs poursuivis, notamment en ce qui concerne la sélection des participants. A priori, le seul aspect qui ne pourra pas être sujet à modification sera le moment où il intervient dans le processus, et son effet institutionnel. La question de l'autonomie du forum se pose aussi quant à l'acceptation des objets qui lui sont soumis. A priori, et dans l'hypothèse que le filtre fonctionne, il n'y a pas de raisons pour que les demandes collectives émanant des résidents et bénéficiant de la légitimité procédurale dont elles émanent puissent être rejetées par le forum. En revanche, le forum doit pouvoir garder une certaine autonomie face aux demandes des autorités publiques, qui elles aussi peuvent mettre des questions à l'agenda du forum (sans passer par le filtre).

Figure 3: Modes de mise à l'agenda des objets à traiter par un forum.



7) Autres modalités des forums

a. Moments d'insertion d'un forum dans le processus décisionnel

Un processus de décision est généralement séquencé en fonction des étapes suivantes: a) l'émergence de l'enjeu, b) la politisation de l'enjeu, c) la proposition des modalités d'action sur l'enjeu; d) la formalisation par la loi des modalités d'action (ou décision), e) la mise en œuvre et f) l'évaluation. Le forum aura une forme et un effet institutionnel très différents selon le moment où il intervient. Nous envisageons ici cinq possibilités ¹³³:

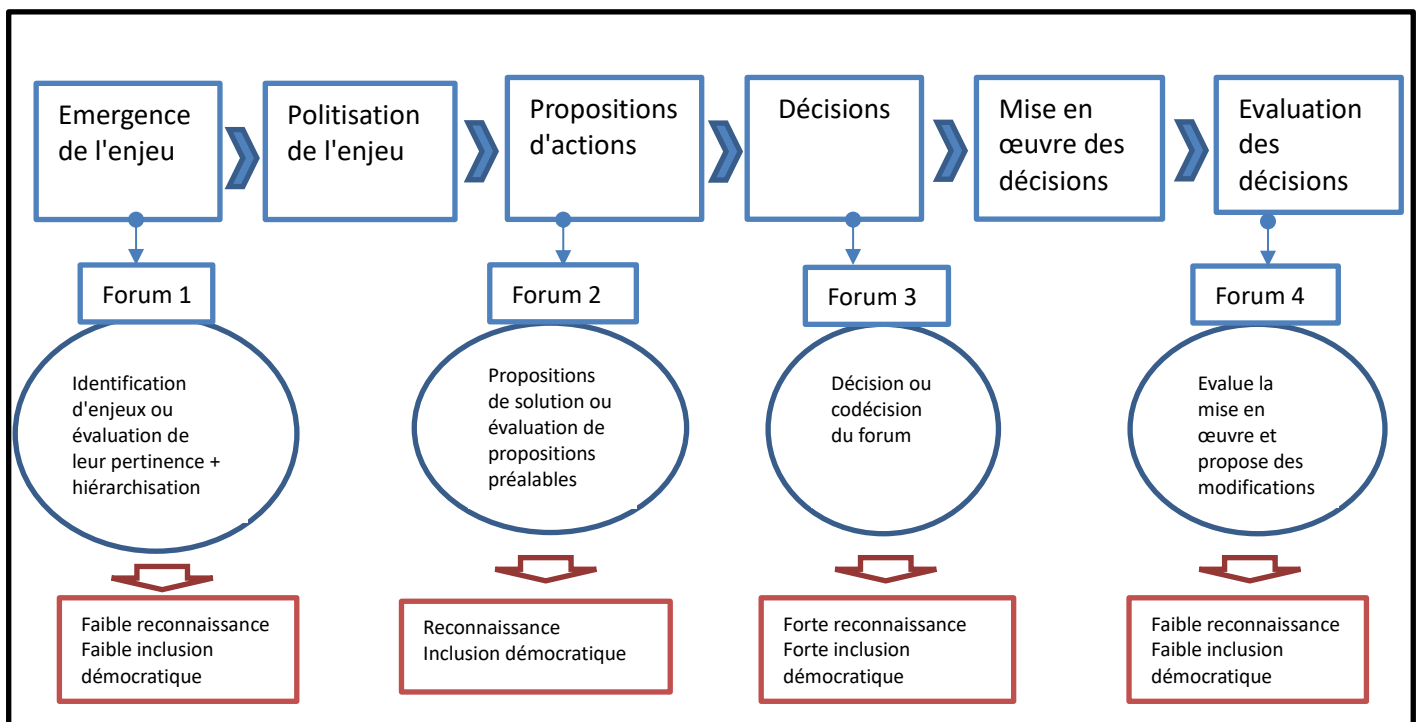
- i. Le forum intervient au tout début du processus, au niveau de l'identification des problèmes. Pour Gastil et Richards, un forum à ce niveau a pour objectif d'évaluer, de manière délibérative, l'importance d'un problème préalablement identifié par les autorités publiques ou les citoyens (via une pétition par exemple). S'en suit, après les procédures de filtrage et d'agrégation des objets pressentis, une hiérarchisation des

¹³³ Ce qui suit est basé sur une interprétation de Gastil & Richards (2013).

problèmes à traiter qui est transmise aux autorités. Mais il est possible qu'un tel forum *identifie lui-même* des enjeux à traiter. Il peut donc transmettre ces enjeux à un autre organe, tel un autre forum citoyen (décisionnel) ou aux instances législatives pertinentes. Pour cette dernière option, il est important de définir les conditions qui rendent *contraignante* cette mise à l'agenda pour le législatif.

- ii. Un forum peut également intervenir au niveau de la formulation des propositions de solution. Une fois une problématique saillante dans le débat public, identifiée par un forum (comme ci-dessus) ou par les autorités publiques, un autre forum peut être mis sur pied pour proposer des solutions à cette problématique. Celles-ci sont ensuite transmises aux autorités, sous forme de recommandations. Ou alors, elles peuvent être soumises directement à referendum ou être traitées par le législatif.
- iii. Un forum peut aussi intervenir, pour évaluer et potentiellement réviser la pertinence d'une proposition de solution. Si la proposition est acceptée, sa position peut par exemple apparaître dans les prises de positions du matériel de vote, avec quelques pages dédiées à exposer les justifications de l'acceptation de cette position. Si le forum modifie la proposition, celle-ci peut faire office de contre-projet, contraignant le législatif à s'en saisir, ou à être soumis à votation populaire.
- iv. Un forum peut aussi être l'organe décisionnel du processus, mais cette option est peu réaliste vu les prérogatives constitutionnelles des pouvoirs législatifs et exécutifs.
- v. Un forum peut également évaluer la mise en œuvre de la décision. Ainsi, il pourrait s'en suivre l'obligation pour les autorités de proposer des ajustements de la mesure, ou de considérer les propositions de modifications émises par le forum.

Figure 4: Possibilités d'insertion d'un forum dans le processus décisionnel.



b. Effets institutionnels possibles d'un forum

Un forum peut avoir, théoriquement, plusieurs effets institutionnels. Le plus courant, et le moins contraignant, est la simple recommandation. Dans un tel cas, les autorités à qui sont transférées les recommandations sont certes contraintes de considérer ces recommandations, mais elles ne sont pas contraintes de les suivre. Une variante plus contraignante de la simple recommandation est l'obligation pour les autorités de justifier les raisons de ne pas suivre la recommandation. Un forum peut avoir l'effet institutionnel de voir ses positions, recommandations et arguments figurer dans le livret officiel de présentation d'une votation et des différentes prises de positions. En ce sens, il peut influencer les votants, particulièrement s'il bénéficie de leur confiance en vertu de sa représentativité et de la transparence de ses travaux. Ensuite, un forum peut avoir l'effet institutionnel important de voir sa position soumise à l'acceptation ou rejet populaire via un référendum. Finalement, un forum peut avoir un effet décisionnel, et ce de différentes manières. Il peut : (a) décider de la priorité de traitement d'objets par le législatif; (b) mettre à l'agenda du législatif un objet; (c) activer un processus décisionnel indépendant (un autre forum, un référendum ou une votation par exemple); (d) suspendre une décision des autorités publiques; (e) et bien sûr, décider lui-même avec force contraignante.

c. Méta-délibération du forum

La méta-délibération consiste en la délibération sur les conditions mêmes de délibération, et plus largement sur les caractéristiques procédurales du processus. Un forum peut constituer un lieu pertinent où discuter ces aspects et proposer éventuellement des modifications, dans l'optique de permettre au processus d'évoluer et d'être adapté par rapport aux besoins des participants ou de considérations relatives à l'environnement local dans lequel il prend place.

d. Formation délibérative des participants au forum

Il peut être bénéfique de former à la pratique délibérative les participants au forum, notamment pour améliorer la qualité délibérative et le respect mutuel au sein de celui-ci¹³⁴. Quelle que soit la formation mise sur pied, il est crucial qu'elle demeure volontaire. En aucun cas celle-ci ne doit être un prérequis nécessaire à la participation dans le forum. De plus, ces formations ne doivent pas être réservées aux participants du forum, même si ceux-ci constituent le public spécialement ciblé. En effet, les individus qui le désirent peuvent participer à ces formations. La possibilité (gratuite) d'être formé, que ce soit spécifiquement à la délibération ou plus largement à la participation politique/civique/sociale, contribue de deux manières à la séquence. D'une part, elle améliore la qualité de l'engagement des participants formés. D'autre part, elle motive également à participer. De plus, l'on peut imaginer que les individus ayant participé à des forums précédents deviennent formateurs (bénévoles) pour les participants des forums suivants. Une telle formation peut être un complément à la présence d'un modérateur, mais pas une alternative.

¹³⁴ Voir également la page 47 de ce rapport.

e. Modérateurs/facilitateurs du forum

La présence d'un modérateur/facilitateur est cruciale dans un forum¹³⁵. De façon générale, elle permet de garantir une certaine qualité délibérative voire le développement d'une reconnaissance mutuelle entre les participants. L'action concrète du modérateur permet de faciliter deux objectifs différents mais complémentaires :

a) *Le respect des procédures, de l'agenda et des temps de paroles.*

Pour cet objectif, un modérateur/facilitateur, offre la garantie d'un respect minimal des procédures. S'appuyer uniquement sur le bon comportement des participants formés (dans l'éventualité où ils le sont) ne suffit généralement pas. Par conséquent, au minimum, un modérateur au rôle présidentiel est nécessaire.

b) *La qualité délibérative* à travers des indicateurs tels que : le niveau de justification ; l'orientation vers le bien commun ; le respect des participants entre eux et le respect de la symétrie des locuteurs ; le niveau d'interactivité (notamment la contre-argumentation) ; la possibilité du storytelling ; et le changement des préférences. Contrairement au simple respect des procédures, favoriser la qualité délibérative d'un forum demande du modérateur d'être un *facilitateur actif*. Il est important de souligner que ceci vise à améliorer la qualité des *échanges* mais en aucun cas celle du *résultat* du forum. Le modérateur peut améliorer la qualité délibérative en agissant de plusieurs manières :

- i. Inciter chaque participant à s'exprimer, et ce assez tôt dans la discussion. Si un participant ne s'exprime pas dès le début de la discussion, il risque de rester silencieux durant toute la discussion¹³⁶.
- ii. Pousser les participants à justifier davantage leurs arguments, par exemple avec des phrases comme : "Je suis curieux de savoir pourquoi vous faites un tel argument. Pourriez-vous élaborer davantage pour que nous puissions tous comprendre ce qu'il y a derrière votre pensée ?". Il est préférable de ne pas demander des justifications de manière trop injonctive¹³⁷.
- iii. S'assurer de la bonne utilisation du "storytelling", notamment le replacer dans le contexte de la discussion avec des formulations comme : "Ayant entendu comment votre expérience a influencé votre opinion sur le sujet, quelles leçons les autres peuvent-ils tirer de votre histoire par rapport au sujet de la discussion ?"¹³⁸.
- iv. Lorsque des participants proposent des arguments soutenus par un intérêt personnel ou de groupe, le modérateur peut tenter de pousser l'individu à justifier son argument de façon plus générale, de la façon suivante : "Ayant entendu comment cette mesure sera bénéfique pour vous ou pour votre groupe, comment pensez-vous que celle-ci impactera d'autres gens ?"¹³⁹.

¹³⁵ Voir également les pages 46-47 de ce rapport.

¹³⁶ Steiner (2012, p. 254).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

- v. Concernant le respect entre les participants, le modérateur peut énoncer dès le début une injonction ferme au respect avec menace d'exclusion si transgression¹⁴⁰.
- vi. Si le forum doit aboutir sur une décision ou plusieurs, le modérateur doit également pousser les participants à conclure la discussion. Si le consensus est l'aboutissement idéal, l'action du modérateur durant la discussion ne doit pas chercher à l'atteindre, au risque de passer à côté de la clarification du désaccord, élément fondamental de la pratique délibérative¹⁴¹. Le modérateur doit expliciter le consensus ou la divergence apparente (qui pourra être soumise au vote) de façon très neutre, et soumettre sa formulation à l'approbation des participants.
- vii. Lors d'une dynamique délibérative, certains biais cognitifs¹⁴², pouvant remettre en cause la qualité de cette dynamique, risquent d'émerger. Un modérateur conscient de ceux-ci peut donc aider les participants à les limiter.

Ces actions du modérateur ont également pour effet d'augmenter chez les participants les plus défavorisés la perception que chaque participant a eu l'opportunité de participer¹⁴³, et de réduire l'écart de participation entre hommes et femmes¹⁴⁴. En revanche, une mauvaise modération peut avoir des effets très négatifs. Par exemple, s'il demande aux participants d'énoncer leur position au début de la discussion, ceci semble empêcher leur position d'évoluer au cours de la discussion¹⁴⁵. Par ailleurs, le modérateur risque d'influencer le résultat du forum¹⁴⁶, notamment en faveur des privilégiés¹⁴⁷. En ce sens, il est préférable que le modérateur ne soit pas un expert de l'enjeu soumis à discussion afin de ne pas biaiser les débats¹⁴⁸.

Si l'option du modérateur est retenue, celle-ci doit être cadrée. L'action du modérateur doit être consistante à travers le temps et envers tous les participants. De plus, les différents modérateurs doivent avoir une attitude similaire, d'où l'importance d'une formation commune. La sélection du modérateur pose aussi un dilemme important : celui-ci doit-il être externe ou interne à la commune ? D'un côté, un modérateur externe offre une meilleure garantie de neutralité. D'un autre côté, un modérateur interne connaît les participants, les enjeux et les différents acteurs du processus, connaissances qui peuvent faciliter sa tâche de modération, mais également la biaiser. De plus, un modérateur interne pourrait être bienveillant ce qui valoriserait l'engagement des résidents à ce niveau-là également. Ainsi, la sélection du modérateur doit mettre en balance ces avantages et inconvénients¹⁴⁹.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Moore (2012, p. 256).

¹⁴² Voir également les pages 52-57 de ce rapport.

¹⁴³ Pierce et al (2008).

¹⁴⁴ Trenel (2009).

¹⁴⁵ Baccaro et al (2016).

¹⁴⁶ Humphreys et al (2006).

¹⁴⁷ Sanders (1997).

¹⁴⁸ Carson (2017).

¹⁴⁹ Voir également les pages 46-47 de ce rapport.

f. La présence et le rôle des experts

Un forum peut bénéficier de la présence d'experts dans certains cas¹⁵⁰. Certains objets soumis au forum peuvent être complexes et requièrent des connaissances techniques que les participants ne possèdent généralement pas. Des experts de ces sujets peuvent donc être nécessaires pour permettre aux participants de construire leur opinion en toute connaissance de cause. La présence des experts et le savoir qu'ils déploient ont donc une influence sur la formation des préférences, et éventuellement sur la décision elle-même. S'ils ne sont pas toujours nécessaires, les experts permettent d'améliorer les solutions proposées, notamment en termes de faisabilité. Les experts peuvent intervenir dans le forum en tant que participants à part entière. Ceci implique les risques de perte de neutralité et de domination intellectuelle sur les non-experts. A l'inverse, les experts interviennent généralement à certains moments du forum, pour fournir de l'information factuelle aux participants. Ceci peut se faire de différentes façons. L'expert peut endosser le rôle du *pur scientifique*, se cantonnant à exposer l'état de la connaissance sur une question particulière, voire à faire des prédictions de scénarios probables. Ou alors, l'expert peut simplement répondre aux questions des participants. Il peut également endosser le rôle d'un défenseur d'une position, agissant donc en tant qu'expert des arguments d'une position particulière. L'expert peut également être un "expert du quotidien", au sens où il vit en permanence quelque chose sur lequel les participants au forum s'interrogent, ou du fait qu'il est particulièrement affecté par une situation.

Ces différents rôles d'experts ont des implications différentes pour le fonctionnement d'un forum. L'expertise ayant un pouvoir d'influence important, soit du fait de sa validité, soit du fait de la posture d'autorité de l'expert, il est important de s'assurer de sa fiabilité¹⁵¹ (et de sa neutralité, excepté dans les cas d'experts du quotidien ou experts défendant une position spécifique). Par ailleurs, les expertises sont parfois contestées. Il est donc crucial de prévoir les cas où des contre-expertises peuvent être pourvues d'office ou demandées par les participants.

5.3 Les formations

Au final, ce sont des résidentes et des résidents qui sont censé(e)s participer à ces dispositifs. Par conséquent, certaines aptitudes ou capacités individuelles peuvent être nécessaires ou faciliter grandement leur fonctionnement. Mettre en place des formations spécifiques vise à permettre le développement de ces aptitudes ou capacités. Différents types de participants peuvent nécessiter différentes formations. Ce qui suit décrit les contours des différentes formations en termes d'utilité, de public cible, et de contenu.

a) Formation des modérateurs

Les modérateurs permettent le respect des procédures et l'amélioration de la qualité délibérative du forum¹⁵². Il est crucial que les modérateurs appliquent un socle commun de pratiques de modération, bien que leurs manières de le faire soient évidemment différentes. Une formation n'est pas nécessaire pour assurer un tel socle commun : une charte de modération

¹⁵⁰ Voir Brown (2014) sur la question des experts dans la délibération.

¹⁵¹ Il existe des techniques pour s'assurer de la fiabilité des experts. Voir Anderson (2011).

¹⁵² Voir également pages 44-45 de ce rapport.

et des indications peuvent suffire. Cependant, une formation préalable permet la compréhension des enjeux, des objectifs ainsi que des modalités de coordination concernant la manière de viser au mieux les objectifs, et ainsi les atteindre au mieux.

Ceci étant, les modérateurs peuvent donc :

- *Ne pas être formés au préalable.* La modération d'un forum étant une activité délicate et cruciale pour son bon fonctionnement, cette option n'est pas souhaitable. Bien évidemment, elle peut être justifiée par les contraintes budgétaires.
- *Etre sélectionnés sur la base d'une formation ou expérience préalable.* Ces prérequis peuvent être plus ou moins stricts. En effet, l'on peut considérer qu'une expérience d'animation de discussion (pas spécifiquement de forums délibératifs), peut suffire. Ainsi, l'on peut sélectionner de façon assez informelle les modérateurs ayant une expérience préalable. A l'inverse, l'on peut exiger une formation plus spécifique ou approfondie. Par exemple, la modération est devenue une activité lucrative : c'est un service que certaines entreprises vendent. De plus, certaines entreprises mettent en place des formations à la modération. Par ailleurs, le monde académique développe un certain savoir-faire et une certaine expérience de la modération, sur lesquels il serait possible de s'appuyer.
- *Etre formés dans une formation développée spécifiquement pour les besoins du forum.* Plus l'action des modérateurs est cruciale pour atteindre les objectifs, plus il est important de les former spécifiquement. Par conséquent, il peut être utile à long terme de développer une formation sur-mesure pour correspondre aux besoins spécifiques du forum mis en place (thèmes, objectifs, critères de justification, etc.).

b) Formation des participants au forum

Afin d'améliorer la qualité délibérative des échanges au sein du forum, une formation des participants peut être proposée¹⁵³. Celle-ci aurait pour but de faire comprendre les objectifs et les enjeux de la délibération dans le forum, et de rendre les participants attentifs aux dynamiques, bénéfiques ou néfastes, qui peuvent s'y produire. Une telle formation peut être plus ou moins exigeante, allant de quelques minutes de présentation lors de la première séance d'un forum, à plusieurs séances de présentation voire de simulation de débat. Si la formation est trop exigeante, elle ne doit pas être obligatoire, au risque de constituer un obstacle pour certains participants. Néanmoins, si elle est volontaire, seulement certains participants suivront cette formation. Il peut être problématique d'avoir des participants fortement formés à la délibération et d'autres qui ne le sont pas du tout. En effet, ceci risque de créer des forums "à deux vitesses", avec des participants faisant référence aux concepts-clé de la délibération pour justifier leurs positions, et d'autres ne comprenant pas ces références. Par ailleurs, il est loin d'être certain que des individus voudront activement se former à la délibération.

c) Formation générale sur la participation politique

Bien que participer politiquement soit souvent présenté comme une activité simple et allant de soi, comment et pourquoi participer politiquement sont loin d'être des évidences pour tout le monde. Même lorsque la participation politique est réduite à la participation électorale (le

¹⁵³ Voir également la page 43 de ce rapport.

vote), certains ne savent pas comment faire. De plus, les résidents étrangers ne savent parfois pas qu'ils ont le droit de voter au niveau communal¹⁵⁴. Par ailleurs, lorsque les opportunités de participation s'accroissent et se complexifient, il devient d'autant plus important d'expliquer comment participer et pourquoi il est bon de le faire. En effet, force est de constater que, bien que de nombreuses campagnes cherchent à inciter les gens à participer (notamment à voter), il est loin d'être évident pour le public cible de comprendre pourquoi ils devraient participer et en vertu de quelles justifications. Ainsi, il est important de compléter la description des opportunités de participation par une réflexion sur les raisons de le faire.

Une formation ouverte à tous et volontaire est donc un complément important du dispositif, permettant à ceux qui estiment en avoir besoin de se former (et donc de s'intéresser) à la participation politique. Bien qu'ouverte à tous, une telle formation toucherait à priori deux publics différents. Le premier est notre public cible : les résidents étrangers. La formation pourrait leur fournir les outils pour comprendre et évaluer le système politique suisse dans son ensemble, et le système communal en particulier. Le deuxième public qui pourrait être intéressé par une formation générale à la participation politique est constitué des individus fortement engagé dans le tissu associatif et dans les mécanismes participatifs existants. La "démocratie locale" étant à la mode, plusieurs personnes pourraient être intéressées par une formation un peu plus poussée sur les différents mécanismes participatifs existants. Ces deux orientations semblent difficilement conciliables dans une seule formation, le différentiel de capital politique entre les deux groupes étant trop important. Ainsi, un cours basique sur la participation politique pourrait être donné par des bénévoles résidents de la commune. Par contre, une formation un peu plus poussée nécessiterait un certain apport académique. Une telle formation étant également un moment de rencontre entre ces deux différents types de participants, l'idéal serait de trouver un juste milieu accessible et attractif pour tous.

d) Formation sur la participation politique incluse dans les cours de français pour résidents étrangers

Une certaine maîtrise de la langue est cruciale et indispensable à la participation politique, quelle qu'elle soit. Il est dès lors nécessaire de donner l'opportunité aux résidents étrangers de se former ou de se perfectionner dans la langue de la société d'accueil. La langue est ici considérée comme un vecteur pour le processus d'intégration, et non comme un indicateur d'une intégration réussie. Par ailleurs, la maîtrise de la langue peut également se développer *par* le processus d'intégration politique. Cependant, une base minimale est nécessaire. Le processus d'intégration sera facilité par l'acquisition de compétences linguistiques de base permettant les échanges et les interactions sociales. La cohésion sociale en sera aussi renforcée. Sans opportunité d'acquérir cette base, certains résidents étrangers feront face à un obstacle structurel à la participation politique, même si des opportunités concrètes de participation leur sont données. Les autorités publiques doivent donc, quelles que soient les opportunités de participation politique pour résidents étrangers qui seront proposées, développer des cours de la langue de la société d'accueil. Bien entendu, ces mesures ne devraient pas être coercitives et viser (uniquement) à établir un degré d'acculturation ; elles devraient plutôt être proposées aux bénéficiaires potentiels comme étant des outils susceptibles de faciliter l'exercice de leur autonomie, liberté et agence politique dans un contexte social caractérisé par la prédominance d'une langue particulière. Ces cours ne sont pas spécifiques à la participation

¹⁵⁴ Fibbi & Ruedin (2016).

politique. Mais ils pourraient contenir dans leur programme quelques présentations basiques sur les modalités de participation politique générales et spécifiques au dispositif communal. L'apprentissage de la langue passant par la pratique, les élèves pourraient dans le cadre du cours de français discuter entre eux de participation politique (qu'est-ce que c'est pour eux, comment c'était dans leur pays d'origine, etc.). Il serait d'ailleurs possible d'imaginer, déjà à ce stade, l'organisation d'une simulation de débat.

e) Formation à la participation politique des employés communaux en contact avec les résidents (notamment les travailleurs sociaux)

A différents degrés, certains employés communaux peuvent être sollicités par les résidents par rapport aux opportunités de participation politique de la commune. Au minimum, ces employés communaux en contact avec les résidents doivent être informés du dispositif et de son fonctionnement afin de pouvoir répondre aux éventuelles questions des résidents et les orienter. Idéalement, il serait souhaitable que ces acteurs connaissent l'ensemble des opportunités de participation de la commune, et comment celles-ci s'imbriquent. De plus, il serait souhaitable qu'ils comprennent un peu la logique des justifications qui sous-tendent la mise en œuvre d'un tel dispositif. Il est évident que plus la fonction des employés municipaux est proche de la question de la participation politique, plus il est important qu'ils soient formés (par exemple : les travailleurs sociaux). En effet, ce sont eux qui sont continuellement accessibles pour les résidents et peuvent donc les aiguiller facilement.

f) Formation dans les associations

La partie "association" de ce rapport suggère la possibilité de proposer de former les membres des associations au fonctionnement démocratique, dans le but d'améliorer la qualité démocratique interne aux associations¹⁵⁵. Bien que les statuts des associations assurent un fonctionnement démocratique, la réalité est parfois différente. Vu le nombre de personnes impliquées, il est souvent difficile d'avoir une activité qui corresponde aux statuts et à leur esprit. L'idée est simplement de permettre aux associations qui le souhaitent d'améliorer leur fonctionnement à la fois interne et dans leur rapport aux autres membres de la société. Ce qui implique de discuter le positionnement de l'association dans son contexte sociétal. Ainsi, une telle formation pourrait également être complétée par une présentation des opportunités politiques, de leurs justifications et des liens que peut avoir l'association avec celles-ci.

g) Formation de "mentors"

Les relations interpersonnelles directes sont un moyen efficace d'apprendre. Par ailleurs, elles créent également un lien qui va au-delà du transfert de connaissances. En effet, une reconnaissance mutuelle peut se développer via un rapport de mentorat. Comme alternative ou complément aux formations susmentionnées, un système de mentorat permettrait d'appuyer les résidents qui le souhaitent dans leur découverte de leurs opportunités de participation politique communales, tout en créant des liens interpersonnels¹⁵⁶. Bien évidemment, le mentorat peut toucher d'autres domaines que la participation politique, comme l'explication de certaines procédures administratives, du fonctionnement du système de santé, de l'école, etc. Il est d'ailleurs souhaitable que le mentor ait également la fonction et la capacité d'aider dans

¹⁵⁵ Voir la page 25 de ce rapport.

¹⁵⁶ Schmitter & Trechsel (2005, p. 71).

ces domaines-là. Par ailleurs, que ce soit des étudiants, des membres associatifs ou n'importe quel citoyen, ces mentors doivent être des bénévoles. L'aspect volontaire permet le développement de liens. Par contre, certaines compensations non-financières peuvent être envisagées, et servir par ailleurs d'incitations.

5.4 L'information

Une information efficace et accessible est cruciale pour permettre une bonne participation politique de l'ensemble des acteurs de la société. L'information permet aux résidents, et notamment à ceux qui sont relativement nouveaux comme les résidents étrangers, de savoir à la fois comment ils peuvent participer, et les éléments factuels nécessaires pour se prononcer sur un enjeu particulier. En outre, l'information va également des résidents vers les autorités publiques, d'une part car ces dernières ne sont pas toujours au courant des problématiques des résidents, et d'autre part pour connaître l'avis de ces derniers sur différents enjeux. Les choix des canaux d'informations et de ses contenus peuvent être effectués parmi les modalités suivantes.

➤ L'information pour les résidents

Afin de construire des canaux d'informations adaptés, il est important de distinguer les différents types d'informations qu'il s'agit de rendre accessible pour les résidents. Premièrement, la connaissance de leurs opportunités de participation politique est une condition nécessaire à leur participation effective. Deuxièmement, il est important que les résidents puissent être informés et s'informer davantage sur les enjeux en question. En effet, si les résidents sont censés participer et s'exprimer en connaissance de cause, il faut rendre accessible l'information sur les questions traitées politiquement. Troisièmement, pour que les résidents qui ne participent pas directement aux processus politiques puissent néanmoins suivre ce qu'il s'y produit, et intervenir s'ils le jugent nécessaire, une information continue de l'activité des différents dispositifs politiques est cruciale. Notamment, l'activité d'un forum devrait pouvoir être suivie par chaque résident, afin que les positions de celui-ci puissent être endossées ou critiquées par ceux qui n'y ont pas participé directement. Ceci n'implique pas que *tout* ce qui se passe au sein du forum soit public, une certaine confidentialité est parfois nécessaire. Cependant, des comptes rendus minimaux doivent être accessibles au public après chaque séance du forum. De même, les résultats finaux du forum (ou de n'importe quel autre dispositif) doivent également être rendus public par un rapport formel. Finalement, la mise en œuvre des décisions politiques et de leurs effets doit faire l'objet d'une évaluation accessible au public.

Les canaux possibles d'informations des résidents sont les suivants : journal local, télévision locale, brochures tout ménage, porte-à-porte, affichage public, contacts directs (mail, téléphone), moyens numériques (plateforme web, application), ou encore via les associations.

De plus, les résidents peuvent s'informer de manière proactive en allant chercher une information mise à disposition par les autorités publiques. Il existe différents lieux dans lesquels l'information peut être mise à disposition. Bien sûr, l'information peut être affichée dans les différents lieux administratifs de la commune. Elle peut également être affichée dans des lieux communautaires non-dédiés à la participation politique (par exemple : les Espaces de vie des Nouvelles Libellules à Vernier). Dans ce type de lieu, les personnes qui les animent peuvent également être des sources d'information et rediriger les individus vers des lieux ou des personnes pertinentes. Par ailleurs, l'information peut également être déployée dans des lieux

(gérés par les autorités publiques) visant spécifiquement ou en partie, la participation politique et sociale. Par exemple, les « Open houses » (par exemple : la Maison citoyenne de Meyrin) ou les « Democracy Kiosks » sont des lieux où les résidents peuvent venir, outre pour proposer des projets, s'informer sur différents aspects, en y trouvant de la documentation, en s'adressant à du personnel à cet effet, ou en discutant avec d'autres résidents.

Les associations constituent également des lieux permettant à l'information de circuler. Outre le dépôt de prospectus en libre-service dans les locaux associatifs, des annonces spécifiques voire des formations peuvent y être faites.

Finalement, le numérique peut permettre de développer une source d'information continue et réactive. Les sites internet classiques de la municipalité sont une source d'information, mais celle-ci est généralement restreinte aux services fournis par la municipalité. Des informations factuelles sur des questions particulières doivent également y figurer. De plus, un mécanisme d'échange d'information est également important. Le numérique permet de développer un tel mécanisme facilement. En effet, des plateformes internet dédiées, voire une application, seraient des canaux d'information continus, réactifs, interactifs, et facilement accessibles à tous.

➤ L'information pour les autorités

Les autorités publiques ont également besoin de s'informer auprès des résidents. Au-delà des informations ressortant des arènes politiques traditionnelles (comme le Conseil municipal), elles doivent interroger leur population pour la connaître et formuler des politiques pertinentes. Premièrement, les autorités ont parfois besoin de savoir quelles sont les opinions de leurs résidents sur certaines questions, par exemple : -demander aux résidents quels sont leurs problèmes au quotidien ; - dans quelle mesure ils seraient prêts à un tel changement ; - quelle option ils préféreraient parmi une palette d'options ; - s'ils apprécient une politique déjà mise en place ; - quels sont les effets concrets de cette politique sur leur quotidien. Ces opinions peuvent influencer les décisions des autorités. La manière la plus simple d'obtenir ces opinions est de faire passer un questionnaire à un échantillon représentatif de la population. Les opinions ainsi obtenues sont dites "brutes", par opposition aux opinions "construites"¹⁵⁷. Ces dernières sont des opinions émanant d'un échange supposé produire des opinions mieux justifiées et plus cohérentes. Ces opinions "construites" constituent donc pour les autorités publiques un apport informationnel important, dans la mesure où ces opinions expriment ce que les résidents penseraient s'ils avaient pris du temps pour réfléchir à une question et confronter leur position à celle d'autres personnes. La seule manière d'obtenir des opinions "construites" est le sondage délibératif. L'idée est la suivante : il s'agit de sonder les résidents après qu'ils aient débattu d'une problématique. Il est également possible d'auditionner des individus, généralement des représentants d'un groupement, soit pour qu'ils informent les autorités publiques d'une réalité à laquelle ils ont un accès privilégié, soit pour faire connaître leur position sur un enjeu. L'audition permet de transmettre aux autorités publiques principalement des informations factuelles ou des opinions brutes, mais étant un contact direct, l'audition permet aussi de transmettre des raisons et des justifications de ces positions.

¹⁵⁷ Voir les pages 30-31 de ce rapport.

5.5 Les incitations

Face aux limites normatives et en termes d'efficacité de la contrainte, des méthodes « douces » de gouvernement se développent. L'une d'elle est le **nudge**. Selon Thaler et Sunstein, les nudges sont « tout aspect de l'architecture du choix qui modifie de façon prévisible le comportement des gens sans interdire aucune option ou modifier de façon significative les incitations financières. Pour être un véritable *nudge*, l'intervention doit pouvoir être ignorée "de façon simple et bon marché" »¹⁵⁸. Autrement dit, le *nudge* est une légère modification d'un contexte où les individus peuvent faire plusieurs choix, modification visant à ce que les individus fassent certains choix plutôt que d'autres. L'idée sous-jacente est que l'humain n'est pas aussi rationnel que l'*homo economicus* puisque des biais cognitifs interviennent souvent lorsqu'il fait des choix. En fait, l'humain possède deux modes de pensée : la pensée automatique et la pensée réflexive¹⁵⁹. Le premier est rapide, spontané, inconscient et ne demande pas d'efforts, tandis que le deuxième est lent, contrôlé, conscient et demande un certain effort. Les *nudges* agissent sur le mode de pensée automatique, en *exploitant* les déficiences cognitives et motivationnelles de l'individu pour le pousser à prendre certaines décisions¹⁶⁰. Il est important de comprendre que le *nudge* vise à exploiter les biais cognitifs pour atteindre un objectif précis, et non à surmonter ce biais cognitif. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le *nudge* est généralement plus efficace lorsqu'il est inconscient. Efficacité et légitimité du *nudge* ne vont pas nécessairement de pair. En effet, s'il permet d'atteindre des objectifs normativement souhaitables, le *nudge* entraîne aussi de sérieuses implications par rapport à l'autonomie individuelle. Pour les critiques, l'utilisation de *nudges* peut être considérée comme une forme de manipulation individuelle ou collective.

A partir du même constat de l'existence de biais cognitifs systématiques chez l'humain, une autre stratégie se profile en alternative aux *nudges* : les **boosts**¹⁶¹. Plutôt que d'exploiter la déficience cognitive pour atteindre un objectif prédéfini comme le fait le *nudge*, le *boost* cherche à *corriger* ou réduire ces biais cognitifs. Il s'agit d'aider l'individu à détecter son « erreur » et à réduire son impact. Les *boosts* poussent à l'utilisation du système réflexif en minimisant l'effort que cela requiert. Ils ne visent aucun objectif particulier : leur seul effet est de permettre, en toute transparence, à l'individu de faire ses choix en étant le moins biaisé possible. La stratégie du *boost* demande par définition de lourds efforts de la part des individus. Typiquement, une délibération peut servir de *boost* à ses participants, car l'échange d'arguments entre eux permet de surmonter certains raccourcis cognitifs qu'ils font individuellement. D'un autre côté, certains biais cognitifs (biais d'ancrage ; de confirmation ; de faux consensus ; d'intergroupe) sont suscités par la dynamique de délibération. Par conséquent, il est important que la délibération soit modérée par un modérateur connaissant ces biais cognitifs et pouvant ainsi aider les participants à les surmonter.

Que ce soit le *nudge* ou le *boost*, ces outils sont récents et n'ont pas (encore) été largement développés pour favoriser la participation politique non-conventionnelle. Cependant, ils ont un potentiel pour pousser les individus à participer davantage dans les processus politiques. Les *nudges* et *boosts* ne sont pas, à proprement parler, des dispositifs de participation, mais des outils pour favoriser à la fois l'entrée dans ces dispositifs et ce qu'il s'y produit. S'ils n'ont pas encore été pensés pour favoriser la participation politique *non-conventionnelle*, il existe

¹⁵⁸ Thaler & Sunstein (2008).

¹⁵⁹ Ibid, p. 21.

¹⁶⁰ Grüne-Yanoff & Hertwig (2016).

¹⁶¹ Ibid.

tout une littérature antérieure aux *nudges* et aux *boosts* qui discute de techniques similaires pour augmenter la participation électorale¹⁶².

Un des biais cognitifs que cette littérature exploite est le phénomène de la **dissonance cognitive**¹⁶³, à savoir le décalage entre une pensée et une action. Pour notre propos, cela implique que si un individu ne compte pas voter et qu'on lui demande s'il va voter, sa probabilité de voter va considérablement augmenter¹⁶⁴. Concrètement, il se produit la chose suivante : le vote est une action socialement désirable, ainsi lorsqu'on lui demande s'il compte le faire, l'individu qui ne compte pas initialement voter sera soumis à la pression sociale d'affirmer le contraire, de mentir en quelque sorte. Ainsi, l'individu s'étant publiquement **engagé**¹⁶⁵ à voter est poussé à faire concorder son acte à la pensée qu'il a affirmé, et donc à voter. C'est effet-là se produit fortement lorsqu'on demande aux gens s'ils vont voter en face-à-face, moyennement lorsqu'ils sont contactés par poste, téléphone ou SMS¹⁶⁶, et faiblement par email¹⁶⁷. Si le moyen de contact fait substantiellement varier l'effet, il n'en est rien pour le contenu du message. En effet, que l'argument en appelle au devoir civique, au fait que l'électeur peut faire une différence puisque les candidats sont au coude-à-coude, ou encore à la solidarité de groupe, l'effet sur la participation électorale est très faible¹⁶⁸. Ce qui a réellement un impact, c'est l'exploitation de la pression sociale, comme décrite ci-dessus, et l'utilisation de la *gratitude*. Le fait de remercier l'individu pour son geste (en l'occurrence pour avoir voté), augmente la probabilité qu'il réitère cet acte dans le futur¹⁶⁹. De plus, l'effet est renforcé si le message, quel que soit son biais, est *personnalisé*¹⁷⁰, par exemple en s'adressant à la personne en la nommant. Finalement, l'effet est également renforcé si en plus de demander si l'individu va voter, on lui demande quand, comment et où¹⁷¹. A noter que l'effet ne se produit pas uniquement pour l'élection en question mais persiste dans le temps, ce qui suggère que ce *nudge* possède un potentiel d'internalisation de l'effet¹⁷².

Un autre biais cognitif que cette littérature exploite est la **comparaison sociale**¹⁷³. Les individus comparent les comportements des autres aux leurs. Ils s'identifient à certaines catégories d'individus et tendent à agir de façon similaire¹⁷⁴. Ceci est d'autant plus le cas dans les situations où le capital social des individus est élevé¹⁷⁵. En outre, « la plupart des individus sous-estiment le degré de comportement pro-sociaux parmi leurs pairs et utilisent ces faibles estimations comme standards pour juger leur propres comportements¹⁷⁶ ». Ainsi, fournir aux individus des informations (*feedback*) sur le comportement de leurs pairs les pousse à s'ajuster à la norme sociale. Ceci a été testé pour la participation électorale, mais couplé à la pression sociale. Green et Gerber constatent que demander par email à un individu s'il va voter en

¹⁶² Greenwald et al (1987); Gerber & Green (2000).

¹⁶³ Festinger (1957).

¹⁶⁴ Greenwald et al (1987).

¹⁶⁵ Voir à ce propos la littérature sur la psychologie de l'engagement, notamment Joule & Beauvois (1987).

¹⁶⁶ Green et al (2013, p. 33).

¹⁶⁷ Gerber & Green (2000) ; John et al (2013) ; John et al (2014a).

¹⁶⁸ Green et al (2013, p. 36).

¹⁶⁹ Panagopoulos (2011).

¹⁷⁰ John et al (2014b, p. 172).

¹⁷¹ Green et al (2013, p. 36).

¹⁷² John et al (2013, p. 73).

¹⁷³ Festinger (1954).

¹⁷⁴ Tajfel & Turner (1986).

¹⁷⁵ Shah & Dawna (2005, p. 5).

¹⁷⁶ Schultz et al (2007), cité par John et al (2013, p. 46, notre traduction).

disant que sa réponse sera vue par ses voisins augmente significativement la probabilité qu'il vote¹⁷⁷. En revanche, le **feedback** seul semble n'avoir que peu d'effet sur la participation¹⁷⁸. Reste qu'il n'a été testé que sur l'information du nombre de participants. Il est probable qu'un **feedback** également sur le type de participant (facilitant l'identification à ceux-ci) aura un effet plus important sur la participation électorale. C'est ce que suggère les résultats de l'étude de Jones et ses collègues en constatant qu'un bouton Facebook « a voté » augmente significativement la participation électorale des « amis » de l'individu¹⁷⁹. A noter que ce bouton Facebook permet aussi la reconnaissance publique de l'acte socialement désirable de voter, et comme nous l'avons vu plus haut, l'**engagement** public qu'implique le fait de cliquer sur ce bouton va pousser l'individu à, effectivement, voter.

Le **feedback** tel que présenté utilise des normes dites *descriptives*, comme par exemple : « 90% de vos voisins votent »¹⁸⁰. Ces normes descriptives expriment ce que font la plupart des gens. A l'inverse, les normes injonctives ou prescriptives expriment ce que la plupart des gens pensent qu'il faut faire. Pour reprendre l'exemple précédant, la norme injonctive serait : « 90% des gens pensent qu'il faut voter ». Les normes sous forme injonctive ont généralement un impact plus grand que sous forme descriptive¹⁸¹, bien que ces dispositifs n'aient pas encore été testés spécifiquement pour la participation politique. A noter également que le **feedback**, qu'il utilise des normes injonctives ou descriptives, peut également être individuel, c'est-à-dire un feedback sur le comportement même de l'individu. Bien souvent, ceci est utilisé pour pousser les individus à faire des économies d'énergies, en leur montrant leur consommation et en la comparant à celle des autres. Ceci peut très bien être adapté à la participation politique. C'est notamment le cas au sein de diverses plateformes délibératives en ligne¹⁸², où la participation des individus est quantifiée afin qu'ils puissent comparer entre eux leur propre niveau de participation.

Un dernier biais cognitif ayant été testé pour augmenter la participation politique est le biais de **cadrage (framing)**. C'est la tendance à être influencé par la manière dont une situation est présentée. Par exemple, lorsqu'on cherche à pousser quelqu'un à voter, le fait de lui dire qu'il est "important d'être un votant" à un effet plus important que le fait de lui dire qu'il est "important de voter"¹⁸³. Le biais de cadrage est également exploitable via le biais dit d'ancrage. L'idée est que la première information donnée *ancree* : elle constitue un point de référence, un standard dont il est difficile de s'éloigner. Typiquement, lors des négociations, la première demande ancre la négociation. L'on peut donc émettre l'hypothèse que le biais d'ancrage peut être utilisé pour la participation politique en émettant une recommandation de participation politique très ambitieuse (l'ancre), assurant une participation réelle moindre mais satisfaisante (modérément éloignée de l'ancre). Le cadrage peut également être exploité en lien avec l'*aversion à la perte*¹⁸⁴ : les individus valorisent davantage de ne pas perdre que de gagner. Ceci mène donc les individus à une certaine inertie. Une manière d'exploiter le biais cognitif de l'*aversion à la perte*, et donc de surmonter l'inertie, est le **cadre** en termes de perte plutôt

¹⁷⁷ Green et Gerber (2008).

¹⁷⁸ John et al (2013).

¹⁷⁹ Jones et al (2017).

¹⁸⁰ John et al (2014a).

¹⁸¹ Cialdini et al (2006) ; Thaler & Sunstein (2008, p. 67).

¹⁸² Voir le site E-Deliberation©.

¹⁸³ Bryan et al (2011).

¹⁸⁴ Thaler & Sunstein (2008, p. 33-34); Grüne-Yanoff & Hertwig (2016, p. 154).

qu'en termes de gain. Concrètement, il s'agirait d'insister sur ce que les gens perdent à ne pas participer politiquement plutôt que sur ce qu'ils gagnent à le faire. Peut s'ajouter à cela l'exploitation d'autre biais cognitif : le fait que les individus donnent plus de poids aux effets à court terme qu'à long terme de leurs décisions¹⁸⁵. Ce qui implique qu'ils sont prêts à privilégier un faible gain immédiat face à un gain bien plus large dans le futur. Il s'agirait donc d'insister sur la perte ou le gain à court terme d'une participation ou d'une non-participation. Il est également possible d'imaginer un mécanisme d'autocontrainte exploitant l'aversion à la perte : proposer aux individus de faire le choix de s'auto-pénaliser (financièrement ou autre) lorsqu'ils ne participent pas¹⁸⁶. Un dernier biais exploitable est celui **du biais de statu quo** : tendance à laisser les choses telles qu'elles sont, les changements apparaissant plus risqués, compliqués et coûteux à effectuer. La manière de l'exploiter est l'utilisation de l'option par défaut : faire de la situation par défaut la situation idéale. Par exemple, l'on peut rendre la participation "obligatoire" (option par défaut), mais il suffit de remplir un formulaire de refus pour ne pas participer. Ceci rend le fait de participer moins coûteux que celui de ne pas participer. Une telle mesure peut marcher pour le vote, car il n'est pas très coûteux en termes de temps et de sanction (la plupart de démocraties occidentales ont un taux d'abstention environ d'un votant sur deux). Pour la participation à un processus délibératif c'est plus compliqué, car l'activité est bien plus exigeante, chronophage et compliquée que de voter.

En parallèle des *nudges* et des *boosts*, certaines **incitations financières et non-financières** sont également efficaces pour augmenter la participation politique. Le problème de ces incitations est qu'elles requièrent une juste mesure : si elles sont trop faibles elles n'ont pas d'effets, et si elles sont trop élevées elles ont l'effet inverse, puisque les gens ne veulent pas être (trop) payés pour des actions socialement désirables¹⁸⁷. Les partis politiques ont depuis longtemps utilisé des incitations telles que l'argent, la nourriture, l'alcool, et les soins pour pousser les électeurs à voter pour eux. Plus récemment, l'effet d'autres incitations a été testé, telles qu'un café gratuit ou de la nourriture gratuite a un festival organisé le jour de l'élection¹⁸⁸. Concernant les incitations financières, il semble que le seuil minimal soit autour des 10 CHF, la somme de 2 CHF s'étant avérée insuffisante¹⁸⁹. Une autre méthode, par ailleurs exploitant le biais cognitif de l'optimisme irréaliste¹⁹⁰, est l'organisation d'une loterie à laquelle participe les électeurs qui s'inscrivent sur les listes électorales¹⁹¹. L'incitatif fonctionne que le montant du gain de la loterie soit de 1000 ou 5000 CHF¹⁹². Assez logiquement, l'effet est bien plus grand dans les zones ayant un niveau socioéconomique plus faible. Pour inciter les votants à réitérer, il a été proposé d'émettre des tickets de loterie pour les premiers votants et d'autres pour les votants réguliers, avec des gains supérieurs pour les seconds¹⁹³. Dans cette variante, les gains sont des bons de financement de programmes sociaux. Ainsi, c'est davantage au niveau de la reconnaissance d'avoir effectué une « bonne action » que réside ici l'incitation. Une autre utilisation des incitations financières a été récemment proposée (mais pas encore testée) est

¹⁸⁵ John et al (2013, p. 15).

¹⁸⁶ Reste à définir qu'elle est l'option par défaut d'un tel mécanisme : soit les individus sont inscrits d'office à ce mécanisme d'autocontrainte et doivent faire l'effort de se désinscrire, soit ils doivent s'inscrire volontairement.

¹⁸⁷ John et al (2014b, p. 171).

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Thaler & Sunstein (2008, p. 31-33).

¹⁹¹ John et al (2014b).

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Schmitter & Trechsel (2004, p. 89).

de donner 30 CHF à des individus non seulement pour qu'ils votent, mais également pour qu'ils participent à deux sessions durant une heure chacune, l'une d'information et l'autre de discussion, ayant pour objet des élections¹⁹⁴. L'idée de coupler l'incitation à voter à ces deux séances vise à surmonter le fait que les individus qu'on a payé pour voter, auront une faible tendance à voter lorsqu'on ne les paie plus. Des petits montants peuvent suffire pour inciter au vote. Il en est autrement d'une activité très couteuse en termes de temps et d'investissement personnel comme la délibération. Lors des sondages délibératifs comme présentés ci-dessus, les participants sont rémunérés pour la journée entre 75 et 200 CHF¹⁹⁵. Cette rémunération a justement pour but d'assurer une participation des individus économiquement défavorisés.

Il est également possible d'imaginer **des incitations non-financières**, mais elles sont relativement absentes de la littérature. Néanmoins, il est à ce stade possible d'envisager deux incitations non-financières pour la participation politique non-conventionnelle. La première vient du fait que si le dispositif produit des résultats concrets pour les citoyens les plus marginalisés, ils vont participer davantage¹⁹⁶. En effet, les réalisations concrètes des processus sont probablement leur plus grand attrait. Le *feedback* (voir ci-dessus) des réalisations antérieures peut donc être un *nudge* important pour inciter de nouveaux individus à s'impliquer dans un processus. L'incitation que représente la possibilité d'avoir un impact concret peut être également utilisée de la façon suivante : lors de budgets participatifs à l'échelle municipale, allouer un nombre de délégués de façon proportionnelle au niveau de participation des différents districts pousse les individus à participer davantage afin que leur district ait le plus de représentants. C'est le cas notamment pour l'exemple paradigmatique du budget participatif de Porto Alegre¹⁹⁷.

A partir de la description de ce qui existe théoriquement, il est maintenant possible d'imaginer des incitations concrètes qui visent à augmenter la participation politique non-conventionnelle des résidents étrangers. A noter que celles que nous proposons n'ont pas toutes été testées et que leur pertinence n'est que théorique. Afin de connaître avec certitude leur fonctionnement et leur efficacité, des évaluations doivent être effectuées. Pour notre projet, les différentes incitations peuvent avoir une portée universelle (ne viser aucun groupe en particulier) ou une portée spécifique (viser un groupe particulier, par exemple certains résidents étrangers, ou les résidents nationaux). Concrètement, elles peuvent avoir les utilités suivantes :

- Inciter l'entrée dans un dispositif, par un exemple un forum ;
- Inciter l'entrée dans une association ;
- Inciter le recours à un dispositif, par exemple la pétition ;
- Inciter certains comportements dans les dispositifs, par exemple le caractère délibératif des discussions ;
- Inciter le bénévolat dans des lieux communautaires non-dédiés à la participation politique (comme les Espaces de vie des Nouvelles Libellules à Vernier), dans

¹⁹⁴ Tozer (2016).

¹⁹⁵ Fishkin & Farrar (2005).

¹⁹⁶ John et al (2013, p. 124).

¹⁹⁷ Smith (2009, p. 36).

l'hypothèse que ceci favorise l'entrée dans les associations et, plus généralement, stimule l'intérêt des résidents pour les affaires publiques.

Pour rappel, dans le cadre de notre projet, les incitations s'insèrent dans la séquence d'action proposée. Elles sont imaginées dans le but de faciliter le fonctionnement de celle-ci. Il est crucial de préciser que tels que nous les considérons, les *nudges* n'ont pas pour but d'influencer le résultat concret d'un processus décisionnel. Ils visent à faire en sorte que les dispositifs mis en place soient le plus suivis possible et que les individus puissent être "aidés" à comprendre qu'ils ont un intérêt légitime, respectueux de leur autonomie, dans leur mise en place. Car fondamentalement, l'objectif ultime de ces incitations est de pousser les individus à participer à la définition d'un projet collectif partagé fondant le socle du vivre-ensemble au niveau local.

5.6 La carte municipale

L'idée

La carte municipale a été conçue comme un dispositif ayant pour objectif de faciliter l'accès pour les migrants sans papiers à des services publics municipaux. L'absence de documents d'identification rendait difficile l'accès à des services essentiels comme l'assistance de la police en cas de besoin, ou l'ouverture d'un compte en banque. Cette carte permettant d'identifier les migrants, elle ouvre l'accès à d'autres services municipaux tels que : le prêt bibliothécaire, les transports publics, l'enregistrement des enfants dans les écoles, diverses locations, etc. Sans offrir de nouveaux droits aux migrants sans papiers résidant dans la municipalité, mais en améliorant l'administration de celle-ci, elle facilite *de fait* leur intégration en son sein¹⁹⁸. Et ce, non seulement en facilitant leur accès à des services essentiels, mais aussi en suscitant un sentiment d'appartenance et de reconnaissance au niveau local.

Si l'initiative avait à l'origine pour but d'aider spécifiquement les migrants sans papiers, la carte municipale est en fait bénéfique à la fois pour n'importe quel résident indépendamment de son statut (puisque'elle facilite et centralise l'accès à de nombreux services) et pour la collectivité municipale dans son ensemble (en créant un sentiment d'appartenance locale). Ainsi, à l'instar de l'expérience de la ville de San Francisco, cette carte n'a pas à être présentée comme un dispositif d'aide aux migrants sans papiers, ou visant l'intégration des résidents étrangers. Bien au contraire, c'est un identifiant de résidence locale et de renforcement des liens à ce niveau-là entre tous les résidents, et c'est ainsi que, à notre sens, elle doit être présentée. Par ailleurs, elle est disponible pour tous les résidents. Reste à déterminer si elle est gratuite ou payante, émise d'office ou sur demande.

Les services

L'effet de la carte municipale qui nous intéresse particulièrement pour ce projet et celui du développement du sentiment d'appartenance et de la reconnaissance mutuelle. Cependant, celui-ci dépend aussi de l'utilité concrète de la carte. Bien sûr, le simple fait de recevoir une carte de la part des autorités communales et en soi une expression de la reconnaissance formelle et symbolique des résidents par celles-ci. Cependant, si elle n'a aucune utilité, cette carte n'entrera pas dans le fonctionnement quotidien de la commune, et son effet sera cantonné à une simple déclaration d'appartenance et de reconnaissance. On peut donc émettre l'hypothèse que plus la carte municipale pourra être employée, plus les effets en

¹⁹⁸ De Graauw (2014).

termes d'appartenance et de reconnaissance seront grands. L'on se doit donc de réfléchir aux services qu'elle pourrait permettre dans une commune comme Vernier¹⁹⁹.

- Sports, culture et loisirs communaux :
 - La carte peut remplacer les abonnements et/ou permettre des rabais (piscine ; bibliothèque ; salle de concert ; musée ; etc.) ;
 - La carte peut servir d'identifiant de résidence à l'achat d'une carte journalière CFF ;
 - La carte peut servir d'identifiant à l'E-shop de la commune;
 - La carte peut servir d'identifiant pour la location d'une salle communale pour faire une fête ou une activité ;
 - La carte peut servir d'identifiant pour l'accès aux subventions de mobilités pour les résidents.
- Identifiant pour le stationnement des véhicules.
- Commerces de la commune :
 - La carte peut servir de carte de débit ;
 - La carte peut permettre des rabais.

(A noter que ceci favorise en outre le commerce de proximité)
- Identifiant internet pour le site de la commune :
 - Si une plateforme participative sur internet est mise en place, la carte peut fournir l'identifiant, tout en gardant l'anonymat si souhaité.
- Identifiant en tant que résident pour participer à divers moments du processus de participation politique²⁰⁰.

5.7 Les supports numériques

Le numérique est un support technologique qui possède un large potentiel pour la participation politique²⁰¹. En effet, il peut être utile pour faciliter chacune des différentes fonctions nécessaires à la participation politique (information ; formation des préférences ; prise de décision), et ce pour trois raisons principales. D'abord, parce que le numérique réduit les coûts de participation politique : concrètement, il permet de gagner du temps pour plusieurs activités liées à la participation politique. Ensuite, parce que le numérique permet des fonctionnalités que le monde réel ne parvient pas toujours à mettre en place (comme l'anonymat). Finalement, le numérique est fortement propice à l'inclusion de nombreux *nudges* qu'il serait difficile de mettre en place sans le recours aux outils numériques.

¹⁹⁹ D'emblée, il nous faut exclure le domaine des transports publics, le réseau étant au niveau cantonal : un partenariat avec les TPG afin d'utiliser cette carte comme titre de transport pour les déplacements intra-verniolans est à priori impossible.

²⁰⁰ Voir la page 82 de ce rapport.

²⁰¹ Voir Anduiza et al (2009) pour un résumé.

Premièrement, les supports numériques facilitent (qualitativement et quantitativement) l'accès et l'échange d'information entre les différents acteurs d'un processus politique. Tous types d'informations, à la fiabilité variable, sont disponibles sur internet. Ceci permet d'élargir les perspectives des individus, qui ne sont plus soumis aux limitations de l'information directement disponible dans leur environnement immédiat. Ceci a néanmoins l'effet néfaste de permettre aux individus de ne sélectionner que l'information qui confirme leurs croyances, polarisant donc les préférences plutôt que de les modifier afin d'arriver à des ententes plus larges (biais de confirmation)²⁰². De plus, les supports numériques permettent de rendre n'importe quel individu producteur d'information, et non simplement consommateur.

Deuxièmement, les supports numériques permettent le développement de plateformes d'échanges²⁰³ où les individus peuvent former leurs opinions en confrontant leurs idées à celles d'autres individus qu'ils ne connaissent pas. L'anonymat permet de surmonter certaines barrières (par exemple la menace du stéréotype) particulièrement rencontrées par les groupes défavorisés. Ainsi, des perspectives qui émergeraient difficilement hors-numérique peuvent y apparaître plus facilement. Malheureusement, ceci a aussi l'effet pervers de permettre des insultes ou d'autres manques de respect de la part de certains individus, d'où la nécessité d'un modérateur. Certaines caractéristiques de ces plateformes de discussion en ligne permettent d'éviter ceci, et d'améliorer leur qualité délibérative. Par exemple, il a été démontré que les plateformes asynchroniques (plutôt qu'en temps réel) impliquent une meilleure qualité délibérative²⁰⁴.

Troisièmement, le numérique permet également de faciliter la prise de décision. Bien sûr, le vote électronique est en développement et est relativement contesté. Cependant, le numérique peut également être utilisé pour d'autres instances de décisions. Par exemple, il peut être utilisé : (a) pour formellement suggérer des objets à traiter politiquement ; (b) hiérarchiser/prioriser le traitement des objets proposés ; (c) élire des participants à un forum ; etc. Le numérique est un support qui permet notamment une complexification des procédures de vote (transfert de vote ; plusieurs votes disponibles par personne ; vote négatif, etc.) tout en préservant l'anonymat.

Pour conclure, nous pourrions exploiter les supports numériques de deux façons :

- *Sans mettre en place ni plateforme web ni application : simple utilisation de tablettes :*
 - Faciliter la prise de décision lors d'événements *in situ*.
- *En mettant en place une plateforme web ou une application :*
 - Faciliter l'accès, la création et l'échange d'informations ;
 - Faciliter la formation des préférences ;
 - *Nudger* à participer sur la plateforme ou *in situ* ;
 - Assurer une interface continue et interactive entre les résidents et le processus de participation.

²⁰² Sunstein (2001).

²⁰³ Le design de plateformes web participatives est devenu une activité lucrative très rentable : des entreprises proposent ce service (D21, Participare, Zilino, Fluicity...).

²⁰⁴ Janssen & Kies (2005).

6. Séquence de participation politique

Cette section a pour but d'appliquer les éléments théoriques susmentionnés au cas de la Ville de Vernier, en proposant une séquence de participation politique concrète. Dans un premier temps, il s'agit d'exposer les éléments contextuels à prendre en considération pour l'élaboration de cette séquence. Dans un deuxième temps, et sur la base de ces éléments contextuels, il s'agit de construire une séquence de participation politique qui soit à la fois réalisable, efficace et théoriquement justifiée en fonction des éléments mis en exergue ci-dessus.

6.1. Eléments contextuels à la Ville de Vernier

6.1.1 Eléments généraux

Après la ville de Genève, la Ville de Vernier est la plus peuplée du canton avec plus de 35'000 résidents en 2016²⁰⁵. Parmi ces résidents, 45% d'entre eux sont des résidents étrangers. Ces résidents étrangers peuvent être distingués entre : -ceux qui résident en Suisse depuis moins de 8 ans, et n'ont donc aucuns droits politiques (31 % des résidents étrangers); -et ceux qui résident en Suisse depuis au moins 8 ans, et peuvent donc voter au niveau communal (69%)²⁰⁶. Vernier est une commune où les taux de participation électorale sont généralement assez bas : en 2015, Vernier a moins voté de 5 à 6% que la moyenne des communes genevoises. A titre indicatif, seuls 23% des résidents étrangers verniolans pouvant voter l'ont effectivement fait lors des élections municipales de 2015²⁰⁷. Par ailleurs, la population verniolane est relativement précaire. En guise d'illustration, 8 des 20 secteurs les plus précaires du canton de Genève se trouvent sur le territoire verniolan²⁰⁸.

Malgré cette situation, la Ville de Vernier est devenue un véritable laboratoire d'innovation sociale²⁰⁹, particulièrement dans le domaine de la cohésion sociale. La commune a réussi la réhabilitation du quartier des Libellules, l'un des plus précaire et négativement connoté du canton. Au travers d'une dynamique participative, la commune a permis la transformation totale du site, avec notamment la constitution de nombreux lieux de vie pour les résidents. Autre innovation notable, la Ville de Vernier a mis en place depuis 2005 le dispositif des Contrats de quartier, permettant aux résidents de proposer des projets d'allocations budgétaires à l'échelle du quartier. Ce dispositif est un succès incontestable, d'abord parce qu'il a permis de faire émerger plus de 170 projets en 10 ans²¹⁰, et ensuite car le dispositif verniolan est le seul à avoir réellement fonctionné dans le canton de Genève, alors que d'autres communes ont aussi tenté l'expérience.

Ces quelques éléments contextuels de la Ville de Vernier fixent le cadre général de la

²⁰⁵ Site Internet de l'Office Cantonal de la Statistique du Canton de Genève (OCSTAT), "Communes genevoises", 2016.

²⁰⁶ Chiffres fournis par l'OCSTAT 2017 (non-publiés).

²⁰⁷ Estimation effectuée sur la base d'un croisement entre les chiffres de 2016 non publiés de l'OCSTAT 2017 (pour le pourcentage entre résidents étrangers verniolans ayant des droits politiques) et les chiffres de 2015 du portrait statistique de la commune de Vernier, Site Internet de l'Office Cantonal de la Statistique du Canton de Genève (OCSTAT), "Communes genevoises", 2016.

²⁰⁸ OCSTAT, Score des sous-secteurs manifestant les signes de précarité les plus forts (2009-2011).

²⁰⁹ Thierry Apothéloz, dans la Tribune de Genève du 14.03.2017.

²¹⁰ Marko Bandler, responsable du service de la cohésion sociale de Vernier, en 2015 à l'occasion des 10 ans des Contrats de quartier.

proposition de la séquence de participation politique. Il est d'emblée important de détailler davantage les opportunités de participation politique non-conventionnelle existantes à Vernier afin de situer la proposition par rapport à celles-ci.

6. 1. 2 Opportunités de participation politique non-conventionnelles à Vernier

A notre connaissance, il existe quatre opportunités de participation politique qui ne requièrent pas de droits politiques à Vernier :

a. La permanence du maire : une fois par mois, les résidents peuvent rencontrer les élus à l'exécutif sans rendez-vous²¹¹. C'est l'occasion pour les résidents, y compris étrangers, de transmettre leurs préoccupations, leurs idées, leurs projets, leurs demandes. En somme, cette opportunité remplit la fonction d'information, principalement des citoyens vers les autorités.

b. Les maisons de quartier : dans certains quartiers, elles relayent les informations des autorités vers les résidents et inversement²¹². Il est aussi probable que l'interaction entre travailleurs sociaux et résidents produise une formation des opinions sur diverses problématiques, et puisse dans certains cas déclencher une mise à l'agenda via les contacts entre travailleurs sociaux et autorités.

c. Les coordinations de quartier : réunissant des associations et des institutions publiques actives dans le même secteur²¹³, elles ont pour principal objectif l'échange d'informations entre les différents acteurs. Des idées, voire des projets, peuvent émerger en leur sein. Les coordinations de quartier constituent donc une opportunité *indirecte* de participation politique non-conventionnelle, au sens où elles peuvent initier une mise à l'agenda dans d'autres dispositifs.

d. Les contrats de quartier : c'est un processus de budget participatif sur base territoriale avec enveloppe fixe. Contrairement aux trois autres opportunités présentées ci-dessus, les contrats de quartier représentent une *séquence d'action complète*, au sens où, à elle seule, elle peut aboutir à des décisions contraignantes. De plus, étant une séquence de participation politique ouverte aux résidents étrangers, il nous semble judicieux que ce soit par rapport aux contrats de quartier que la proposition de séquence développée dans ce rapport se positionne. Il est donc important de détailler le fonctionnement des contrats de quartier, et de ce qu'ils permettent d'atteindre ou non en termes d'intégration.

A Vernier, les résidents étrangers n'ont pas d'opportunités de participation politique non-conventionnelles *réservées*. En effet, il n'existe ni forum extraparlamentaire dédié, ni commissions parlementaire dédiée, ni représentation assurée au conseil municipal, que ce soit en plénière ou en commission. En revanche, ils peuvent participer de diverses manières en tant que résidents au même titre que les citoyens nationaux. Si le contrat de quartier vernioylan « vise à faire participer prioritairement les personnes qui s'impliquent le moins, typiquement les étrangers »²¹⁴, cette priorité n'est que faiblement institutionnalisée. Afin d'évaluer cette séquence d'action, regardons de plus près le fonctionnement des contrats de quartier vernioylans et les opportunités concrètes pour les résidents étrangers en leur sein. A noter qu'en

²¹¹ Maurer & Apothéloz (2016).

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ibid.

l'état le processus des contrats de quartier est certes règlementé, mais que demeure la possibilité d'une cogestion informelle et pragmatique entre résidents et autorités.

1. Un contrat de quartier est initié par l'*assemblée de quartier*. Elle est ouverte à tous, elle est donc composée par auto-sélection. En son sein, les résidents étrangers sont donc tout à fait libres de participer. Cette assemblée a trois rôles :
 - initier la mise en place d'un contrat de quartier ;
 - désigner les membres du groupe de projet. Ce processus de désignation n'est pas précisé dans le règlement relatif au contrat de quartier. Néanmoins, il est précisé dans ce règlement qu'une « attention particulière sera portée [...] à la répartition des Suisses et des étrangers » (art. 12, al 3) ;
 - « évaluer » une fois par an le processus en lui-même et ses réalisations. Il s'agit davantage d'un feedback que d'une évaluation. Néanmoins, cette « évaluation » annuelle pousse les autres organes du contrat de quartier à une certaine *accountability*.

L'assemblée de quartier, telle que décrite ci-dessus, est tout à fait inclusive des résidents étrangers²¹⁵. En son sein, résidents étrangers et nationaux ont une égale opportunité de participation. Néanmoins, la représentation des résidents étrangers n'est ni assurée, ni spécifiquement incitée. D'un côté, les résidents étrangers, et particulièrement les plus marginalisés d'entre eux, risquent de n'être que faiblement représentés dans cet organe des contrats de quartier. L'égale opportunité de participation est certes formelle, mais vu les obstacles informels auxquels se heurtent les résidents étrangers, elle n'est que peu effective. Par ailleurs, il est peu probable qu'une information supplémentaire ciblant cette population, comme c'est envisagé par les autorités municipales²¹⁶, suffise à augmenter sa participation. Des incitations à participer sont nécessaires : leur assurer une représentation au sein du processus en est une.

D'un autre côté, une représentation des résidents étrangers en tant que résidents étrangers risquerait de créer un clivage entre nationaux et étrangers. Cela risquerait par ailleurs de leur attribuer une homogénéité d'intérêts qu'ils n'ont pas, ou de les pousser à en avoir une. En termes de cohésion sociale, ceci risque d'avoir des effets négatifs. Si une représentation des intérêts *spécifiques* des résidents étrangers peut faire sens en termes d'inclusion démocratique à un certain point de la séquence, ce n'est en tout cas pas au niveau de l'assemblée de quartier. En effet, elle n'a pas de pouvoir décisionnel autre que celui de désigner les membres du groupe de projets. Etant donné que le règlement impose une « attention particulière » à la répartition entre résidents nationaux et étrangers dans l'organe groupe de projets, la représentation de ces derniers y est assurée. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de garantir leur représentation au niveau de l'assemblée de quartier.

Le mode de désignation et la répartition des membres du groupe de projet n'étant pas précisés par le règlement, il y a lieu de penser que ceci se fait de manière informelle et pragmatique, suivant le bon sens ou d'autres logiques. Il est probable que les désaccords quant aux nominations soient réglés de la même manière. Néanmoins, les résidents étrangers devraient-ils avoir leur mot à dire sur qui les représente au sein du groupe de projets ? Puisque l'objectif

²¹⁵ A noter, sauf erreur, que dans le contrat de quartier des Libellules-Gordon-Bennet, les résidents étrangers sont incités à participer par le fait que le groupe « Cuisine du monde » est en charge de l'apéritif.

²¹⁶ Maurer & Apothéloz, (2016, p. 151).

du règlement est justement « de représenter au mieux les intérêts de l'ensemble de la population », il est important que les résidents étrangers se sentent représentés au sein du groupe de projets. Ceci dépend du mode de désignation au sein de l'assemblée de quartier. Que celui-ci passe par les associations, ou par la désignation de personnalités consensuelles, ou par le vote, il est nécessaire que le lien entre les représentants et les représentés soit accepté par ces derniers.

2. Le *groupe de projets* recueille, instruit et examine la faisabilité des projets qui lui sont soumis. Il peut également « auditionner les initiants et prendre éventuellement contact avec l'administration communale »²¹⁷. De plus, il assure la communication publique relative aux contrats de quartier en collaboration avec le délégué aux contrats de quartiers.

La garantie de participation au groupe de projet pour les résidents étrangers leur permet d'avoir un impact substantiel sur ce qui sera soumis à validation ou non. Au sein de cet organe, ils ont l'opportunité d'influencer les opinions des autres membres quant au bien-fondé ou non des projets. C'est en ce lieu qu'ils peuvent interroger le potentiel des projets, non seulement en termes de cohésion sociale, mais plus particulièrement en termes d'intégration des résidents étrangers. En effet, il se peut par exemple qu'un projet ne tienne pas suffisamment compte des obstacles additionnels auxquels font face certains groupes de résidents étrangers. Ainsi, il peut être le lieu pour proposer des modifications qui permettent de faciliter la participation de ces derniers. Ou au contraire, un projet peut être « trop communautaire », au sens d'aller à l'encontre de la cohésion sociale (entendue comme renforcement des liens sociaux entre individus). Le règlement stipule à cet égard que « les projets qui répondent à des intérêts particuliers [...] ne peuvent pas être reçus » (art. 5 al. 3). S'il doit y avoir un lieu où le rejet d'un projet pour cette raison-là doit être justifié, c'est bien au sein du groupe de projet. Ce pourrait être au sein du COPIL, réel organe décisionnel, mais comme nous allons le voir plus tard, les résidents étrangers n'y sont pas représentés et ont peu de chances de l'être. Quoi qu'il en soit, c'est en premier lieu au sein du groupe de projet que ces discussions vont avoir lieu. Par ailleurs, cet organe peut organiser des auditions, qui permettent de recueillir un complément d'information sur le projet, mais également des justifications voire des garanties. De plus, ces auditions peuvent également servir à justifier aux intéressés d'éventuelles demandes de modifications.

Il n'est pas clair dans quelle mesure cet organe peut : - rejeter d'emblée certains projets ; - et exiger des modifications. Afin de favoriser son autonomie, le groupe de projet décide lui-même de son fonctionnement, mais celui-ci doit être validé par le COPIL (art. 13.3). Ceci induit à l'interne une dynamique de recherche de consensus. Il est probable que cet organe soit relativement délibératif, d'autant plus qu'il n'a pas le fardeau de la prise de décision. Ainsi, c'est l'endroit où les résidents étrangers peuvent participer aux échanges d'arguments sur le bien-fondé des projets. Mais ce n'est pas le seul endroit où ils peuvent le faire. Comme nous allons le voir, ils ont une faible opportunité de participer au niveau du COPIL.

3. Le *comité de pilotage* (COPIL) valide les projets soumis par le groupe de projet et autorise le déblocage des fonds. Le COPIL est composé par le Conseil administratif de Vernier : - un Conseiller administratif ; - un membre par parti représenté au Conseil municipal ou un Conseiller municipal par parti ; - trois représentants de la société civile, telles que les associations de locataires et/ou des propriétaires, des commerçants de quartier, de jeunes ;

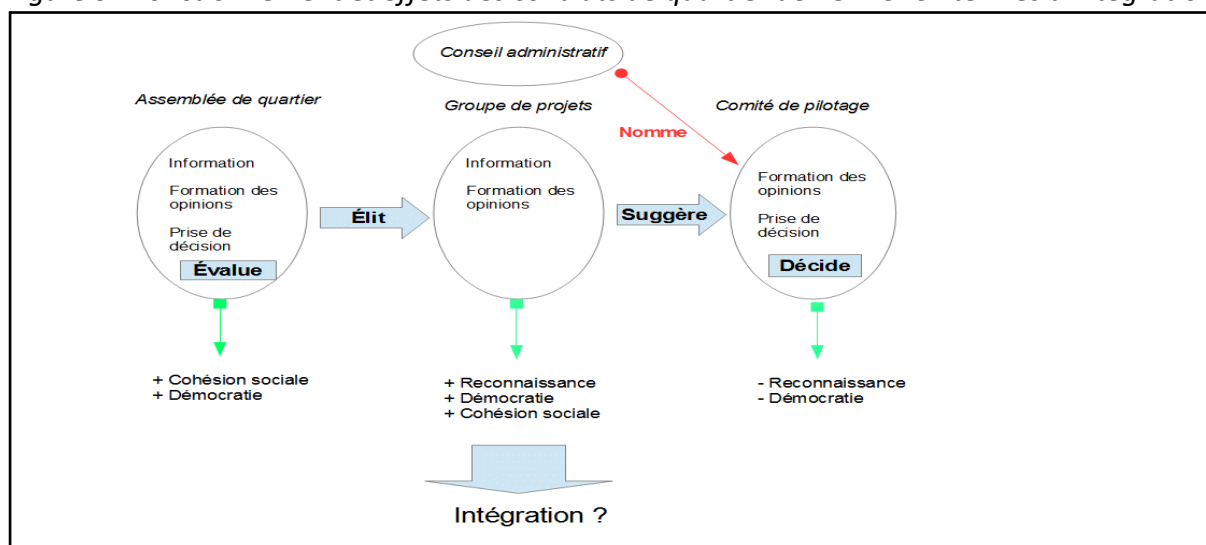
²¹⁷ Ibid, p. 148.

-trois représentants d'institutions/organisations/partenaires, tels que travailleurs sociaux, représentants du monde scolaire et des régions.

Rien n'assure donc la participation d'un résident étranger. Certes, il est possible qu'un de ces membres soit un résident étranger. Néanmoins, même s'il est résident étranger, il est nommé pour représenter d'autres intérêts, ceux d'un parti ou d'un groupement. Si l'égale opportunité de participation formelle au sein du COPIL est assurée entre résidents nationaux et étrangers, il n'en demeure pas moins qu'il est peu probable que des résidents étrangers soient membre du COPIL, et ainsi participent à la prise de décision. Par ailleurs, même si des résidents étrangers y participent, ils ne le font pas principalement en tant que résidents étrangers ; ils ne peuvent donc être considérés comme étant des représentants des intérêts de ces groupes. Cependant, les résidents étrangers membres du groupe de projets peuvent participer à titre consultatif au COPIL, s'ils se font élire coordinateur. Ainsi, ils ont l'opportunité d'influencer par l'échange d'arguments, les décisions du COPIL. Mais ils n'ont pas de pouvoir décisionnel en tant que résidents étrangers.

Mais finalement, est-ce réellement un problème qu'ils ne soient pas représentés dans l'instance décisionnelle ? A priori, non. En effet, pourquoi auraient-ils un tel "privilège" ? Les résidents étrangers ne sont pas particulièrement affectés (ou bénéficiaires) par les projets. De plus, leur participation au sein du groupe de projet, et donc au sein du processus, est garantie. En revanche, il peut être argumenté qu'étant donné que les contrats de quartier constituent la seule et unique possibilité de participation des résidents étrangers, ce privilège serait en fait une *contrepartie* à leur exclusion structurelle de la sphère politique²¹⁸. En tant que seul et unique groupe structurellement exclu, les résidents étrangers auraient donc droit à un représentant au sein du COPIL. Plus spécifiquement, ceci ne devrait s'appliquer qu'aux résidents étrangers résidant dans la commune depuis moins de 8 ans, les autres bénéficiant de droits politiques.

Figure 5 : Fonctionnement et effets des contrats de quartier de Vernier en termes d'intégration



²¹⁸ Conseil de l'Europe (1999, p. 24).

En résumé, les contrats de quartier présentent un bilan mitigé en ce que concerne l'intégration des résidents étrangers. D'un côté, les résidents étrangers sont tout à fait libres de participer à n'importe quel organe de la séquence. Un accroissement de cette participation est d'ailleurs souhaité, via une meilleure information notamment. De plus, le souhait d'inclure les résidents étrangers est institutionnalisé : leur représentation est donc assurée. Ceci représente une reconnaissance à la fois formelle et symbolique des résidents étrangers en tant que groupe membre de la collectivité. Par ailleurs, les effets positifs en termes de cohésion sociale (au sein de l'assemblée générale et du groupe de projet) sont évidents. D'un autre côté, les résidents étrangers ne semblent pas pouvoir eux-mêmes décider de leurs représentants au groupe de projet. De plus, ils ne sont pas représentés au sein de l'organe décisionnel. Par ailleurs, il n'existe pas pour l'instant d'incitations ciblant les résidents étrangers pour leur permettre de surmonter les obstacles informels structurels dont ils sont victimes. En revanche, les résidents étrangers sont incités à participer de par le fait qu'une représentation minimale au sein du groupe de projet leur est garantie. Ensuite, ils le sont également de par le fait que certaines réalisations des contrats de quartier ont *spécifiquement* pour but l'intégration des étrangers. En voici quelques exemples :

- Rencontres et conversations avec les migrants (Avanchets) ;
- Soirée de découverte de la culture indienne (Châtelaine) ;
- EthnoVernier – rallye interculturel (Vernier Village) ;
- Dimanche de partage et de découverte de la culture camerounaise et africaine (Vernier Village) ;
- Ethno-poly - rallye interculturel (Libellules-Lignon-Aïre).

La concrétisation de ces projets démontre la volonté des autorités et des résidents dans leur ensemble de favoriser l'intégration des étrangers. Sans aucun doute, ces projets améliorent la cohésion sociale, voire la reconnaissance mutuelle entre nationaux et étrangers. Mais ce ne sont pas des projets qui s'attèlent à répondre aux besoins et aux intérêts *spécifiques* des résidents étrangers²¹⁹. A notre sens, la séquence des contrats de quartier n'est pas appropriée à cette fin. D'abord, parce que son règlement exclut que les projets répondent à des intérêts particuliers. (Certes, ceci peut être interprété de façon plus ou moins restrictive. Il peut être entendu qu'une mesure bénéficiant spécifiquement à une communauté reste d'intérêt général.) Ensuite, et surtout, parce que les contrats de quartier sont un processus participatif d'allocation budgétaire *uniquement*. Ils ne permettent pas de changements législatifs. Ils ne permettent pas non plus de gérer de potentiels conflits. S'il est évident que l'ensemble de la séquence favorise la reconnaissance mutuelle entre résidents étrangers et nationaux, il est plausible de penser que le processus n'est pas en mesure de toucher ceux qui en ont le plus besoin en raison de leur faible capital social. De plus, à aucun moment de la séquence le conflit inhérent à tout manque de reconnaissance n'est canalisé dans le but de construire cette reconnaissance mutuelle. Pour conclure, les contrats de quartier semblent avoir un impact positif en termes d'intégration, mais en l'état ils ne sont pas suffisants, que ce soit en tant que processus ou en termes de résultats.

²¹⁹ Sacco (2011) fait le même constat pour des contrats de quartier de districts bruxellois.

Pour résumer, les principales limitations des contrats de quartier en termes d'intégration des résidents étrangers sont les suivantes :

- Aucunes incitations à participer (ni générales ni spécifiques aux résidents étrangers) ;
- Les obstacles informels limitent fortement la possibilité pour les résidents étrangers de participer à l'organe décisionnel (COPIL) ;
- Prépondérance des "professionnels du monde associatif" ;
- La part informelle du fonctionnement des contrats de quartier (qui fait en partie leur force) risque de ne pas être adaptée pour des enjeux plus problématiques que des projets d'allocations budgétaires de petites enveloppes ;
- Uniquement allocations budgétaires : pas de changements législatifs ou réglementaires possibles ;
- Ne permet pas de discuter des besoins *spécifiques* des résidents étrangers ;
- Peu d'espace pour l'approfondissement de la reconnaissance mutuelle, notamment par la confrontation entre perspectives antagonistes.

Par conséquent, prenant acte de ces limitations, deux pistes s'offrent à nous. La première est de réformer la séquence des contrats de quartier de manière à la rendre plus propice à l'intégration des résidents étrangers. La deuxième est de proposer une séquence de participation politique indépendante des contrats de quartier, avec l'objectif spécifique de favoriser l'intégration des résidents étrangers. Ces deux séquences ayant des objectifs différents peuvent donc être pensées comme étant complémentaires. C'est cette deuxième option que nous privilégions. Les contrats de quartier fonctionnent bien et participent du développement de la cohésion sociale de la commune. Tenter de les reformer serait un risque important. Ainsi, nous développons dans ce qui suit une séquence de participation indépendante, mais dont certaines modalités pourraient être : (a) connectées aux contrats de quartier ; (b) bénéficier aux contrats de quartiers ; (c) être également des éléments de réformes pour les contrats de quartiers.

6.2 Proposition de séquence de participation politique

Cette section constitue la synthèse de tous les éléments du rapport. Il s'agit de connecter la réflexion théorique et normative sur l'intégration aux différents dispositifs possibles existant dans la littérature. L'idée est de proposer une séquence ayant des effets souhaitables en termes d'intégration. Comme explicité dans la partie "Participation politique et intégration" de ce rapport, les deux dimensions normatives opératoires pour l'intégration telle que nous l'avons définie sont la **reconnaissance** et l'**inclusion démocratique**. Toutes deux étant fondamentales pour l'intégration des résidents étrangers, nous proposons une séquence de participation politique qui cherche à maximiser les deux.

Afin de proposer une séquence susceptible d'atteindre ces objectifs, nous suggérons d'initier la construction à partir d'un élément que nous considérons comme indépassable : un forum. Comme décrit plus haut, nous considérons un forum comme étant un moment d'interaction discursive entre individus pouvant revêtir de multiples formes et visant différents objectifs. Un processus de participation politique doit permettre à un moment donné une interaction directe entre participants. A partir de cet élément central, nous y connectons des dispositifs

facilitant son fonctionnement. Il est important de souligner que ces dispositifs ont une valeur en soi. *L'une des idées principales de ce rapport est précisément de montrer que, au-delà de leur nécessité pour que la séquence puisse aboutir à des résultats légitimes et efficaces, ces dispositifs induisent individuellement, et indépendamment de la séquence, des effets bénéfiques en termes d'intégration.* Autrement dit, même si des individus ayant utilisé les opportunités offertes par des dispositifs ne se trouveront pas représentés dans le forum délibératif ou décideront de ne pas participer politiquement, il n'en demeure pas moins que les compétences acquises, les réseaux établis, ainsi que les modalités de reconnaissance dont ils auront bénéficié se révéleront être des ressources individuelles et collectives qui augmenteront l'intégration et les possibilités d'insertion sociale des individus. L'intégration sera donc renforcée à la fois par les effets déployés par les dispositifs individuellement, et par ceux issus de l'ensemble de la séquence.

6.2.1 Le forum comme dispositif central

La conceptualisation d'un forum requiert de répondre à trois questions fondamentales. Premièrement, il faut définir quels sont les objets du forum, à savoir ce sur quoi il va travailler. Cette question est indissociable de celle de la mise à l'agenda des objets par les différents acteurs, ces deux questions sont donc traitées conjointement. Deuxièmement, se pose la question de savoir qui va participer à ce forum, et comment ces individus sont sélectionnés. Finalement, le forum peut intervenir à différents moments du processus démocratique et avoir différentes prérogatives : il s'agit donc de discuter le moment le plus adéquat et les prérogatives adaptées.

Il est important de souligner que les réponses à ces questions ont des impacts les unes sur les autres. Par exemple, si le forum intervient au début du processus, pour mettre à l'agenda du politique des questions relatives aux résidents étrangers, il est clair qu'il aura un impact en termes d'intégration différent qu'un forum intervenant à la fin du processus pour évaluer la mise en œuvre de n'importe quelle décision politique. Nous postulons ici que les choix de modalités du forum doivent être pris en fonction de leurs effets en termes d'intégration politique et sociale (au sens d'insertion dans des relations de sociabilité, de développement de capital social et de confiance). Par conséquent, nous proposons un forum dont les modalités permettent un équilibre satisfaisant entre reconnaissance et inclusion démocratique. Par ailleurs, comme postulé ci-dessus, un forum quel qu'il soit, aura en règle générale des effets sur la participation politique conventionnelle, notamment avec un accroissement de la participation électorale. Bien entendu, il est aussi possible qu'un forum ait des effets négatifs sur la participation électorale, par exemple si la mise en place du forum est perçue comme une instrumentalisation de la part des autorités publiques. Notre proposition vise évidemment à éviter un tel scénario.

Objets du forum et mise à l'agenda

La question des *objets* à propos desquels le forum devra se prononcer ou pas est fondamentale pour envisager cette séquence²²⁰. Soit le forum traite de tout type de questions, soit il ne traite que des questions "relatives aux résidents étrangers", à savoir tous les enjeux où ceux-ci sont particulièrement affectés. Cette dernière alternative soulève des questions politiques et d'éthique publique importantes. D'abord, parce qu'au niveau communal les prérogatives

²²⁰ Voir les pages 39-41 de ce rapport.

en termes de questions "relatives aux résidents étrangers" sont probablement très restreintes. Ensuite, parce qu'il n'est de loin pas évident de définir quelles sont les questions "relatives aux résidents étrangers". Il est clair que certaines décisions affectent particulièrement les résidents étrangers. Par exemple, l'interdiction du "burkini" à la piscine municipale touche potentiellement davantage une population composée de résidents étrangers. Mais c'est en vertu d'une appartenance religieuse (à laquelle plusieurs résidents nationaux adhèrent par ailleurs) que cet enjeu devient une question relative aux résidents étrangers, et non en vertu du fait que cette question concerne les résidents étrangers en tant que tels. Par conséquent, cette question devrait-elle être traitée par un tel forum et si oui, pour quelle raison ? La réponse est loin d'être évidente. Autre exemple : une décision d'aménagement d'une zone de la commune habitée par une majorité de résidents étrangers (dans l'hypothèse où cet aménagement est trop important pour être décidé via un mécanisme tels que les contrats de quartiers). Dans la situation actuelle, les résidents étrangers qui n'ont pas le droit de vote n'ont aucune influence sur la décision d'un tel aménagement (excepté via les concertations et/ou consultations concernant certains aménagements urbains, comme les Plans Localisés de Quartier). Le traitement de cette question dans un forum dans lequel ils participent pourrait y remédier partiellement. Néanmoins, les résidents étrangers seraient inclus dans un tel forum en tant que résidents de la zone d'habitation, et non en tant que résidents étrangers. Dans ce cas, le forum traitant ces questions ne peut être un "forum qui traite des questions relatives aux résidents étrangers", ou un "forum de l'intégration". Par ailleurs, un forum traitant uniquement de questions relatives aux résidents étrangers pourrait être également problématique au niveau de sa perception par les résidents nationaux, qui pourraient le vivre comme une forme de discrimination ou de diminution de leur pouvoir.

Par conséquent, afin d'éviter ces problèmes, plutôt que d'attribuer au préalable une palette de questions dont le forum peut, voire doit traiter (mise à l'agenda automatique), nous suggérons de concevoir un *processus de mise à l'agenda* qui se charge de décider quelles questions doivent être traitées ou non. De plus, ceci constitue en soi une autre opportunité de participation politique. Il s'agit de mobiliser les différents acteurs à mettre des questions à l'agenda, valorisant ainsi l'envie de participer. En ce sens, le discours positif et incitatif des autorités dans la promotion du processus est un facteur important de mobilisation des résidents. Cependant, le processus de mise à l'agenda soulève plusieurs questions.

Tout d'abord se pose la question de *qui sont les acteurs pouvant mettre des questions à l'agenda*. Celles-ci peuvent émaner de deux sources différentes : les résidents et les autorités publiques. Concernant les résidents, l'on peut imaginer différentes manières de mettre des sujets à l'agenda du forum. Une simple demande individuelle pourrait suffire, ce qui rendrait le forum très perméable aux demandes de la collectivité. Si telle est l'option choisie, il faudra s'assurer que les demandes soient suffisamment structurées, par un formulaire par exemple. L'on peut exiger que les demandes soient davantage collectives. Un processus en amont (online ou avec complément online par exemple) pourrait avoir le rôle de construire et d'agréger les demandes qui seront faites au forum. Il est souhaitable que le forum ait un devoir de donner davantage de réponses aux demandes collectives qu'à celles formulées par des individus isolés. Concernant les autorités publiques, il est souhaitable que les différents acteurs politiques puissent signaler au forum certains enjeux importants dont il devrait se saisir. Néanmoins, si le forum est institutionnellement forcé d'entrer en matière, il diminue son indépendance, et le risque d'instrumentalisation (ainsi que la suspicion d'instrumentalisation) aug-

mente. Si certaines autorités publiques participent au forum, soit en tant que participants formels, soit en tant qu'experts, auditeurs ou auditionnés, cette proposition d'agenda peut s'effectuer par leur biais, tout en laissant également la possibilité aux autorités publiques non-participantes au forum de lui suggérer des objets à délibérer.

Ensuite, se pose la question de *l'autonomie du forum face aux questions qui lui sont soumises*. Que la saisine externe soit le fait des résidents ou des autorités publiques, elle entre en tension avec l'autonomie du forum du moment où elle devient contraignante. Le forum peut-il refuser certaines questions qui lui sont soumises ? Ceci dépend vraisemblablement du processus de mise à l'agenda, et de sa capacité à filtrer les demandes les moins appropriées et d'en agréger les analogues. En effet, une obligation de traiter toutes les questions, même si elles sont peu nombreuses au niveau communal, risque d'encombrer le bon fonctionnement du forum. Concevoir un forum traitant toutes les questions reviendrait à l'élever au rang législatif, et son aspect "citoyen" risquerait d'être fortement altéré, du moins dans la perception d'une partie des acteurs. Finalement, certaines demandes ne doivent simplement pas être traitées parce qu'elles sont illégitimes (contraires aux idéaux démocratiques et aux valeurs fondamentales), hors de la sphère de compétence des autorités municipales, ou tout simplement indécidables même par des procédures délibératives. Le "filtre" de la mise à l'agenda n'est donc pas simplement *quantitatif* pour réduire le nombre de demandes, mais aussi *qualitatif*. Par conséquent, l'autonomie nécessaire du forum dépendra du bon fonctionnement du "filtre". Néanmoins, le forum doit pouvoir garder une certaine autonomie face aux demandes des autorités publiques, qui elles aussi pourraient mettre des questions à l'agenda du forum (vraisemblablement sans passer par le filtre). A priori, et dans l'hypothèse que le filtre fonctionne, seules les demandes collectives émanant des résidents et bénéficiant de la légitimité du processus dont elle émane doivent être contraignantes.

Ainsi, la question du *"filtre" des demandes soumises au forum* est importante. Comme nous l'avons vu plus haut, il existe deux manières de filtrer : des filtres substantiels et des filtres procéduraux. Les filtres substantiels sont des critères prédéfinis que doivent remplir les demandes de façon à être acceptées. Par exemple : les demandes doivent être d'intérêt général, ou de façon moins restrictive, les demandes particulières doivent pouvoir être justifiées par des arguments acceptables par tous. L'on peut concevoir des filtres substantiels, et les faire appliquer par exemple par un bureau qui évaluerait dans quelle mesure les demandes (soumises via formulaire par exemple) sont acceptables selon ces critères. Afin d'éviter une application trop technocratique du filtre, l'on peut s'assurer que le bureau soit démocratiquement élu, délibératif à l'interne, consulte les demandeurs avant de prononcer un refus, etc. Autrement dit, l'on introduirait un traitement procédural de ces critères substantiels. L'on peut également ne pas établir de critères substantiels et uniquement laisser l'organe en charge de filtrer les demandes le faire. Le raisonnement est que si les résidents se mettent d'accord démocratiquement pour mettre des questions à l'agenda, il n'y a pas de raisons de ne pas les traiter. Nous suggérons donc de favoriser cette option. Reste à définir des critères procéduraux pour l'organe de mise à l'agenda qui garantissent sa légitimité.

Jusqu'ici, il était sous-entendu qu'un tel forum serait permanent et régulier. Or, l'on peut également imaginer qu'il ne tienne séance que lorsqu'il est sollicité de l'extérieur, que ce soit par les autorités publiques ou les résidents. Si cette option est choisie, il doit être écarté d'emblée que ce forum ne puisse être uniquement sollicité par les autorités publiques, aux risques de confisquer aux résidents la possibilité d'initiative et d'augmenter leur propension à y suspecter

des instrumentalisations. Il est impératif que les résidents puissent eux-mêmes actionner le dispositif. Afin de limiter les risques d'instrumentalisation par des autorités publiques à la recherche de légitimité, l'on peut imaginer que leur possibilité d'activation du dispositif requière une certaine acceptation de la part des résidents.

En nous basant sur les éléments susmentionnés, nous suggérons que le forum émane d'un processus préalable. Concrètement, une assemblée se réunit périodiquement (par exemple tous les 6 mois). Les participants proposent des problématiques qui devraient être traitées par un forum. Lors de cette assemblée, les propositions sont acceptées ou rejetées selon la procédure suivante :

- i. Enonciation publique, tour à tour, des demandes brutes (n'importe qui peut émettre des demandes : individus, groupes informels, associations, partis politiques, et autorités publiques). Possibilité de mettre anonymement à l'agenda des demandes. Possibilité d'utiliser une plateforme *internet* où les demandes peuvent être déposées (avant et pendant l'assemblée), et de mettre à disposition une urne pour collecter les demandes lors de l'assemblée ;
- ii. Synthèse des demandes, et discussion de chacune d'entre elle : échanges d'arguments sur le bien-fondé de celles-ci ;
- iii. Intervention des autorités publiques pour clarifier si elles sont compétentes ou non pour entrer en matière ;
- iv. Vote sur les demandes : plusieurs votes disponibles pour chaque individu y compris votes négatifs et possibilité de hiérarchiser les préférences (Utilisation d'une tablette/plateforme internet/application pour voter, ce qui permet de garder l'anonymat) ;
- v. Résultats des votes : l'on garde par exemple les cinq demandes qui ont le plus de votes nets (différence entre vote positifs et négatifs).

Un tel processus de mise à l'agenda permet : (a) d'éviter la difficulté pour les autorités publiques de définir préalablement le champ de compétence d'un forum; (b) de ne pas restreindre les nouvelles opportunités de participation politique des résidents étrangers aux seules questions d'intégration; (c) de constituer un événement susceptible de mobiliser davantage de gens qu'un forum à huis-clos.

Sélection des participants au forum

Le fonctionnement d'un forum et sa légitimité reposent fortement sur ses participants et la manière dont ceux-ci sont sélectionnés²²¹. Il est donc important de justifier quelles catégories d'individus peuvent participer au forum et comment sélectionner des individus spécifiques parmi ces catégories. Puisqu'il s'agit d'intégrer politiquement les résidents étrangers, il est essentiel qu'ils aient l'opportunité de participer au forum. Or, ceci n'implique pas que leur présence soit requise. Selon une conception restrictive de la souveraineté populaire, l'égale opportunité de participer est suffisante à établir une représentation légitime. L'opportunité de participer suffit aussi, dans une logique formelle, à la reconnaissance institutionnelle, car les autorités désignent les résidents étrangers comme des partenaires légitimes de participation politique. En revanche, pour la reconnaissance intersubjective et mutuelle une présence

²²¹ Voir les pages 31-36 de ce rapport.

effective est nécessaire. Si le processus de sélection n'est pas contraint, et donc que chacun est éligible, il est possible qu'aucun résident étranger ne se présente. C'est donc ici que des incitations comme les *nudges* sont utiles. Et ceux-ci seraient justifiés selon le raisonnement suivant: résidents nationaux et étrangers ont *formellement* la même opportunité de participer politiquement, mais les résidents étrangers rencontrent des obstacles *informels* (tels que manque d'information, manque d'intérêt politique, manque de sentiment d'efficacité politique, etc.) réduisant leur opportunité *effective* d'accéder au forum. Si les incitations sont efficaces, une participation minimale des résidents étrangers au forum est garantie.

Pour avoir une présence certaine des résidents étrangers, la modalité la plus simple est de garantir institutionnellement la représentation des résidents étrangers dans le forum, notamment par le biais d'un quota de *sièges réservés*. Bien que formellement attrayante et simple, cette solution peut cependant poser problème selon les objectifs du forum. S'il s'agit d'un forum qui ne s'occupe que des questions relatives aux résidents étrangers, et qui inclut les résidents nationaux pour leur apport d'ordre épistémique (informationnel), ces sièges réservés ne posent pas problème. En revanche, s'il s'agit comme dans notre cas d'un forum qui traite de tout type d'enjeux, instaurer un quota de représentation pour une population requiert d'instaurer des quotas pour d'autres populations : notamment, les femmes, les jeunes et les personnes âgées, et aux résidents selon les différentes zones géographiques. Par ailleurs, la proportion des quotas est difficile à établir (sans compter la difficulté supplémentaire posée par *l'intersectionnalité*, à savoir des personnes qui rentreraient dans plusieurs catégories pour lesquelles les quotas sont justifiés). Cette solution rigide devrait donc être évitée pour un forum traitant d'objets non-spécifiques aux résidents étrangers. Le principe d'inclusion démocratique, dans ce cas, implique la possibilité d'accès de tous les résidents de la commune, quels que soient les droits politiques dont ils disposent formellement. Comme dit plus haut, il s'agit de penser à des modalités de citoyenneté urbaine.

Se pose aussi la question de savoir quels "résidents étrangers" doivent participer (ou être incités à participer) au forum. Il est évident que tous les résidents étrangers doivent avoir l'opportunité d'y participer, mais ceci n'implique pas que tous doivent avoir la *même* opportunité de le faire. Comme nous l'avons dit, les résidents étrangers qui sont présents sur la commune depuis plus de 8 ans ont des droits politiques au niveau communal quasi-équivalents à ceux des résidents nationaux. Ceux-ci représentent 69% des résidents étrangers majeurs à Vernier. En termes formels, le clivage est donc davantage entre les résidents présents depuis moins de 8 ans et tous les autres, nationaux ou étrangers. Selon la perspective de l'idéal démocratique, la raison d'être de ce forum est surtout celle d'offrir une opportunité de participation aux résidents étrangers présents dans la commune depuis moins de 8 ans (qui représentent 31% des résidents étrangers majeurs). Ainsi, il pourrait faire sens qu'ils bénéficient d'une plus grande opportunité de participation, soit formelle via un plus grand nombre de sièges, soit informelle via des incitations ciblées. Selon la perspective de la reconnaissance, l'objectif est plutôt de favoriser les liens entre ces différents groupes. Par conséquent, une répartition égalitaire des sièges serait souhaitable car elle envoie un signal symbolique sur le statut de chacun. On le voit, la répartition du nombre de sièges dépend de l'objectif qu'il s'agit de maximiser. Or, attribuer des sièges à des catégories spécifiques peut être aussi problématique en soi. D'une part, parce que ceci implique de les essentialiser, donc partir de l'idée – sociologiquement infondée – d'une sorte de représentation naturelle des intérêts du groupe de référence. Et d'autre part, il est difficile de trouver une répartition qui ne soit pas susceptible d'être critiquée d'un côté ou de l'autre. Ainsi, il serait préférable d'agir sur l'opportunité de participation

informelle, avec des incitations ciblant davantage les résidents étrangers qui n'ont pas de droits politiques que ceux qui en ont, en vertu du fait de leur plus grande exclusion. Plus généralement, ces aspects montrent que des préconditions doivent être remplies afin que la séquence dans sa globalité puisse gagner en inclusion, reconnaissance et effectivité de l'intégration politique (par exemple: travail d'information, séances de préparation, travail de sensibilisation, prises de position des autorités afin de créer les bases symboliques de la reconnaissance, carte municipale, etc.).

Par ailleurs, se pose la question de la sélection des participants parmi les catégories de la population que l'on souhaite voir participer au forum. Cette question doit prendre en considération l'impératif de la représentativité, tout en veillant à ne pas inclure uniquement des individus qui sont des "professionnels de l'engagement civique et associatif", mais aussi des individus à plus faible capital social et plus marginalisés. De plus, il s'agit de valoriser l'envie de participer et la mobilisation à cette fin, ainsi que les compétences spécifiques de chacun. Allier ces différents objectifs pose certaines difficultés. D'abord, si des sièges ne sont pas réservés à ceux qui ne sont pas des "professionnels", il est fort probable que les professionnels raflent tous les sièges, et ce que le mode de sélection soit une nomination par les autorités, une élection au sein des associations, ou une élection lors d'une assemblée générale. Et ce non seulement parce que ces derniers ont plus de chances de se faire élire ou nommer vu leur plus grand capital social, mais surtout parce que ceux qui ne sont pas des professionnels ont une plus forte tendance à ne pas se présenter pour participer et à refuser de le faire s'ils sont sélectionnés. En effet, le sentiment d'inefficacité (c'est-à-dire le manque de compétence de l'individu selon lui-même) est l'une des principales causes du refus à participer dans des forums²²². Une manière d'éviter ce problème serait la sélection aléatoire. Les individus sélectionnés aléatoirement sont plus indépendants, dans la mesure où ils ne représentent personne. Mais, selon les recherches scientifiques disponibles, en moyenne seulement entre 3 et 30 % des individus sélectionnés aléatoirement sont prêts à participer à un tel forum, et bien souvent, ceux qui refusent sont justement les plus marginalisés²²³. Encore une fois, des incitations peuvent réduire ce problème, encore faudra-t-il savoir les raisons principales de refus pour pouvoir concevoir ces incitations (lorsque le forum sera mis en place, une enquête permettra de concevoir des incitations adaptées).

Il faut aussi considérer le risque de "domination intellectuelle" des "professionnels de l'engagement civique et associatif" sur les individus plus marginalisés, inhibant la participation de ces derniers et favorisant des phénomènes psychosociaux négatifs comme la soumission à l'autorité. Ces effets peuvent être réduits par la présence d'un modérateur, mais difficilement supprimés totalement. Encore une fois, l'on pourrait tenter de résoudre ce problème en réservant des sièges aux plus marginalisés, mais ce serait très problématique. A nouveau, l'on risque d'essentialiser cette population et de la victimiser. De plus, l'on crée ainsi une asymétrie au sein du forum qui sera néfaste au bon fonctionnement de celui-ci. Par conséquent, il serait préférable d'éviter la solution rigide des sièges réservés et d'agir en amont, au niveau des processus de sélection au sein des associations ou de l'assemblée constitutive du forum. Ici, il serait particulièrement important que les incitations soient les plus discrètes possibles, afin d'éviter que les plus marginalisés se définissent et soient définis par les autres comme tels.

²²² Jacquet (2017).

²²³ Ibid.

Par ailleurs, se pose la question de la participation au forum des individus qui sont *particulièrement affectés* par un enjeu. Reprenant l'exemple de la question des burkinis à la piscine municipale, des femmes souhaitant porter le burkini ou susceptibles de vouloir le faire devraient être logiquement intégrées dans le forum. Et ce pour deux raisons. D'abord, pour leur apport informationnel et épistémique. En effet, elles sont les mieux placées pour expliquer leur souhait de pouvoir porter le burkini. Ensuite, en tant que principales concernées, leurs arguments doivent pouvoir être entendus et ainsi potentiellement influencer les membres du forum. Bien sûr, les individus ou groupes qui demandent l'interdiction du burkini sont également concernés, et de ce fait devraient également être intégrés dans le forum. Il existe deux façons d'intégrer dans un forum les acteurs principalement affectés ou concernés : directement ou indirectement. Les intégrer indirectement signifie intégrer leurs perspectives via un questionnaire ou une audition par exemple. C'est une manière d'inclure les perspectives des individus sans pour autant inclure physiquement des individus non-élus afin de préserver la confidentialité au sein du forum. Néanmoins, cantonner ceux-ci à l'énonciation de leur opinion, sans leur donner l'opportunité de participer à l'élaboration de solutions, serait problématique en termes d'inclusion démocratique. Les intégrer directement signifie qu'ils sont partie-prenantes du forum, mais pas forcément avec les mêmes prérogatives que les autres participants au forum. Par exemple, ils peuvent assister aux débats du forum mais sans pouvoir voter. Des prérogatives différenciées tels que celles-ci peuvent s'avérer nécessaires, notamment pour inclure des individus non-élus. Mais encore une fois, elles créent une asymétrie entre les participants. Si ces individus devaient être inclus avec les mêmes prérogatives que les autres, il est préférable qu'ils soient sélectionnés par le même processus que tous les autres participants. Ainsi, nous suggérons que la sélection des participants suive la mise à l'agenda et se fasse en fonction de l'objet à débattre.

Se pose également la question de la représentation des communautés de résidents étrangers. Il est important qu'aucune communauté ne ressente qu'elle n'est pas représentée ou ne peut pas être représentable. Mais assurer un siège à chaque communauté serait encore une fois en essentialiser ses membres à cette seule appartenance. En outre, ceci laisserait penser qu'ils sont là pour représenter leur communauté, alors que ce n'est pas nécessairement le cas. En effet, souhaitons-nous que les membres du forum représentent formellement leur communauté, ou simplement que l'ensemble des participants au forum soit représentatif de la collectivité ? La réponse à cette question dépend vraisemblablement des objets à débattre. Il est clair que certains objets justifieront qu'une communauté (à travers ses représentants) soit davantage incluse dans le forum qu'une autre. Mais encore une fois, si représentation il doit y avoir, ce seront vraisemblablement les leaders des communautés qui participeront au forum. Afin d'éviter ce problème, tout en admettant la valeur de l'apport de la représentation formelle, nous suggérons que c'est davantage durant les travaux du forum (tels que les auditions) que les représentants des communautés devraient être inclus. Par ailleurs, ceci permet d'éviter le problème du potentiel déficit démocratique au sein des communautés lors de leur désignation de leur représentant.

Si l'on choisit la sélection aléatoire (stratifiée ou non) comme méthode de sélection, alors il n'y a plus de processus de sélection. Les participants au forum sont simplement tirés au sort. Or, un "moment démocratique" où les individus qui vont participer au forum sont sélectionnés (et les objets à débattre définis) peut en soi avoir impact à la fois en termes de cohésion sociale et de reconnaissance, et en tant qu'incitation non seulement à s'impliquer dans le forum pour les participants, mais également à suivre les travaux du forum pour les non-participants. De

plus, un tel moment peut également être une incitation à utiliser les droits politiques pour ceux qui en bénéficient lorsque l'objet du forum sera soumis à votation par exemple. Afin de concilier les deux (sélection aléatoire et processus de sélection ouvert), l'on suggère que la sélection aléatoire se fasse lors d'une assemblée constitutive ouverte à tous, selon la procédure suivante :

- i. Pour chaque objet définis préalablement, les parties-prenantes (Ang : *stakeholders*) se profilent publiquement (associations²²⁴ ou groupes informels) en justifiant leur volonté de participer au forum et leur apport particulier ;
- ii. Les oppositions à la participation d'un ou plusieurs *stakeholders* sont justifiées publiquement ;
- iii. Le *refus* de laisser participer un acteur (se profilant *stakeholder*) doit être accepté à une majorité qualifiée de 2/3 des votants (l'utilisation de tablettes/la plateforme en ligne/application permettrait ici d'assurer l'anonymat) ;
- iv. Une fois que la composition du forum en termes de *stakeholders* est ainsi définie, les individus (au sein de chaque groupe informel ou association participantes) s'inscrivent sur des listes. Par exemple : la liste des anti-burkini. Possibilité pour ceux qui ne sont pas *stakeholders*, et qui n'ont pas de position sur la question, de constituer une liste indépendante ;
- v. Un tirage au sort a lieu pour chaque liste : un participant est tiré au sort par liste. Ce mécanisme permet de concilier la valorisation de la volonté de participer et les compétences de chacun, avec une meilleure opportunité de participer pour ceux qui le souhaitent mais qui auraient très peu de chances d'être élus autrement.

Pour résumer, à chaque objet soumis à discussion correspond un forum avec ses participants. Tous les forums fonctionnent de la même façon, seuls les participants et les objets qu'ils traitent sont différents. Ceci permet à la fois d'impliquer plus de gens ainsi que de spécialiser ceux-ci sur une question pour laquelle ils sont particulièrement concernés. Ainsi, un forum gardant une taille suffisamment petite pour garder une bonne qualité délibérative peut néanmoins intégrer tous les concernés (*stakeholders*). La procédure de sélection décrite ci-dessus permet de concilier compétences spécifiques et égale opportunité de participer. Si une telle solution est choisie, les incitations doivent être conçues pour pousser les individus les plus marginalisés à participer à ce moment constitutif, et à s'inscrire sur les listes.

Concernant les participants, reste la question d'inclure ou non les autorités publiques dans le forum, et si oui lesquelles et avec quelles prérogatives. D'un côté, la présence des autorités publiques est susceptible de renforcer l'engagement des résidents étrangers²²⁵. En effet, cette

²²⁴ Les participants au forum ne sont pas sélectionnés du fait de leur appartenance à une association. Ceci dit, le fait d'appartenir à une association n'est pas un obstacle à la participation, mais ce n'est pas non plus un prérequis. Ainsi, l'ancrage formel des associations dans le canton ou d'autres communes n'entre aucunement en ligne de compte. Ce sont des individus qui sont sélectionnés, et ceux-ci doivent être des résidents de la commune (la résidence étant d'ailleurs le seul critère pour participer). Cependant, un membre d'une association active à Vernier mais qui n'est pas résident de la commune peut néanmoins participer, pour autant que la question à traiter soit liée à l'activité de cette association. Les résidents décident de l'application de ce principe.

²²⁵ Gsir et Martiniello (2005, p. 31).

présence témoigne de la volonté des autorités d'entrer en matière, une forme de reconnaissance institutionnelle importante à la fois de l'objet en discussion dans le forum et des participants aux délibérations. D'un autre côté, les risques de domination intellectuelle et d'instrumentalisation demeurent néanmoins. De plus, au niveau de la reconnaissance intersubjective, la présence des autorités peut imposer une asymétrie entre les participants qui pourrait inhiber les dynamiques psychosociales positives. Dans cette perspective, il peut être préférable de ne pas donner aux autorités publiques une place de participants à part entière voire même une place consultative permanente. A la place, les autorités publiques pourraient avoir le rôle d'experts, auditionnés sur demande des participants au forum. Par ailleurs, au même titre que les associations sont consultées par le forum, les partis politiques peuvent l'être aussi afin d'apporter leurs arguments. Il va de soi que tous les partis et toutes les associations seront consultées et ce de la même manière.

Fonctionnement et modalités du forum

a. Participants et acteurs externes :

- i. Taille restreinte : 15-20 participants maximum, élus par l'assemblée, une minorité de représentants des autorités publiques (le nombre dépend des objets) ;
- ii. Prérogatives des participants : les mêmes pour tous les individus élus, les représentants des autorités publiques participent pleinement aux débats mais n'ont pas de pouvoir décisionnel ;
- iii. Présence d'un modérateur préalablement formé ;
- iv. Les partis politiques ont droit à être auditionnés afin qu'ils puissent exposer leurs positions et leurs arguments. En revanche, les associations et groupes informels qui ne participent pas au forum via un membre les représentant peuvent demander à être auditionnés, mais le forum décide d'accepter ces demandes ou non ;
- v. Les participants au forum décident eux-mêmes s'ils veulent consulter des experts et lesquels, mais pour chaque expertise une contre-expertise peut être demandée par n'importe quel membre du forum.

b. Insertion du forum dans le processus et prérogatives :

- *Moment d'insertion dans le processus* : le forum intervient au niveau de la formulation de solutions, les problèmes ayant déjà été identifiés par l'assemblée ouverte à tous.

- *Prérogatives du forum* : le forum a le choix parmi une palette de moyens d'action (d moins contraignant au plus contraignant) :

- i. Recommandation et sollicitation de l'exécutif;
- ii. Rapport complet (spécifiant les positions majoritaires et minoritaires) ;
- iii. Prise de position dans le livret de vote officiel ;
- iv. Mise à l'agenda du législatif ;
- v. Lancement d'un referendum.

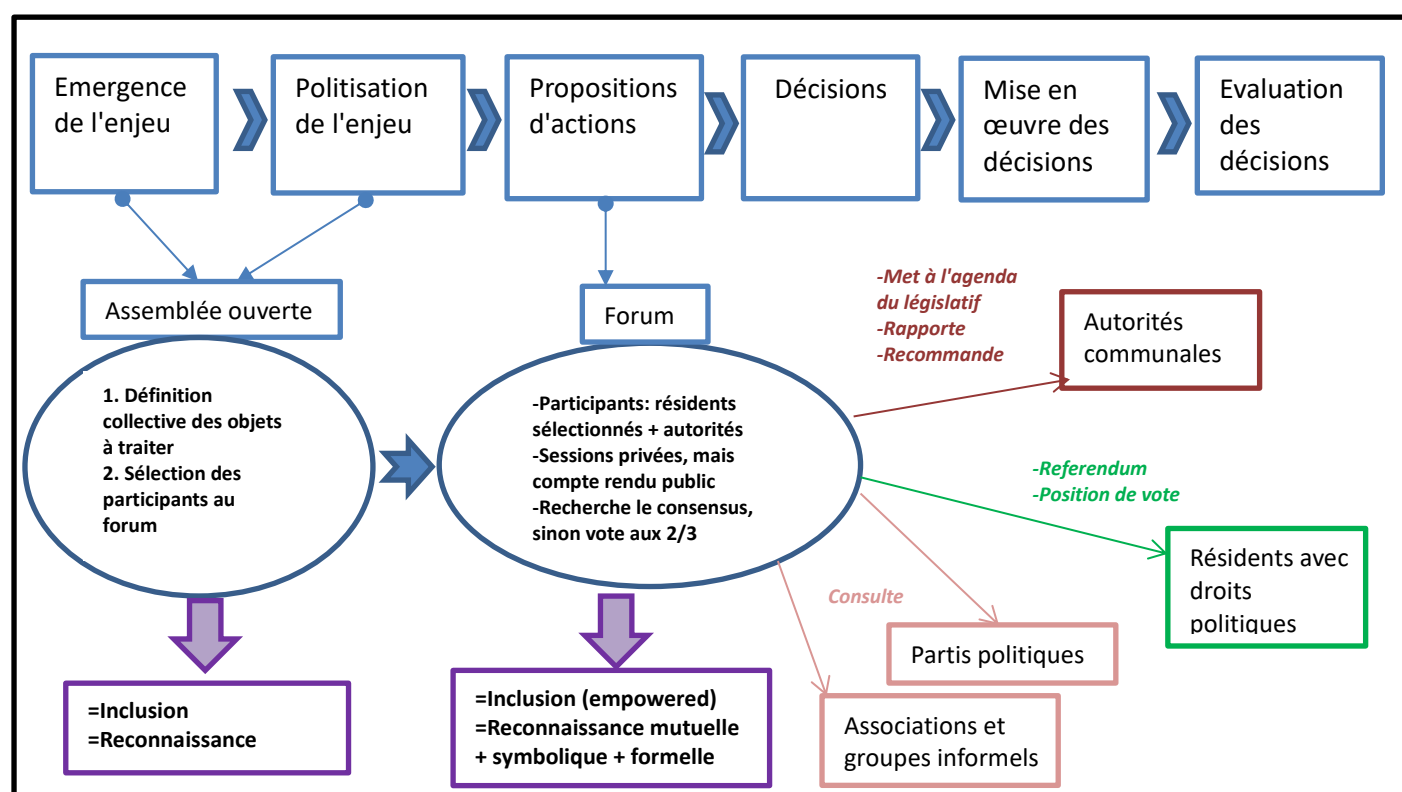
c. Autres modalités

- *Temporalité du forum* : le forum fixe son propre agenda et le nombre de séances, en fonction de l'objet à débattre. Deadline tous les 6 mois (nouvelle assemblée), où le forum doit justifier la poursuite ou l'arrêt de ses activités.
- *Les sessions du forum sont privées et confidentielles*, mais il est souhaitable que la population puisse régulièrement suivre les travaux du forum. Un compte-rendu peut être publié sur internet après chaque séance. Les réactions du public peuvent être transmises au forum par le même biais, et le forum les considère en début de chaque séance. Une plateforme web dédiée faciliterait grandement cette interaction.
- *Mode de prise de décision* : le forum cherche à obtenir le consensus. Cet objectif idéal est énoncé, et l'action du modérateur comme celles des participants doivent tendre dans la mesure du possible vers cet objectif. Théoriquement, il est possible de concevoir des *nudges* qui poussent vers le consensus (méthodes de rationalisation du débat; jeux de rôles; etc.). Lorsqu'un désaccord persiste, un compromis est recherché, et seulement dans le cas où celui-ci n'est pas possible, un vote à la majorité qualifiée de 2/3 est nécessaire pour valider une décision. (Ceci n'est bien sûr pas nécessaire pour les cas où le forum n'a pas besoin d'arriver à une décision unique, par exemple lorsqu'il fait un rapport de majorité/minorité).

Effets de la séquence forum en termes d'intégration

La "séquence forum" vise à concilier et maximiser les objectifs d'inclusion démocratique et de reconnaissance. L'assemblée ouverte, premier moment de la séquence, garantit l'inclusion démocratique, en étant ouverte à tous, et en permettant à chacun de se présenter. En outre, grâce au tirage au sort, elle permet d'égaliser les probabilités de participer entre les participants les plus marginalisés et les autres. De plus, ce moment constitutif enclenche également une dynamique de reconnaissance, en permettant aux groupes informels et associations de se profiler comme particulièrement affectés et de le justifier. Le forum, deuxième moment de la séquence, permet de rendre cette inclusion effective et efficace, c'est-à-dire de lui confier un effet institutionnel garanti. En outre, l'autonomie du forum quant au choix de cet effet institutionnel offre une flexibilité d'adaptation à l'objet traité. Par ailleurs, de par la présence préalablement légitimée de tous ceux concernés par un objet au sein du forum, une réelle dynamique de reconnaissance mutuelle peut s'enclencher. Etant donné que les objets à traiter ont été définis et validés par l'assemblée, ceux-ci peuvent également constituer les bases de demandes de reconnaissance ou d'accommodements. Finalement, c'est par un accroissement des opportunités de participation pour tous, résidents étrangers et nationaux, que l'intégration des premiers est favorisée. C'est l'approfondissement démocratique local qui est ici le moteur de l'intégration des étrangers, et plus généralement, l'intégration de la commune dans son ensemble. Ceci a une implication pour le cadrage (*framing*) du forum: celui-ci n'est pas le forum des résidents étrangers, mais de tous les résidents, sur un pied d'égalité. Il ne devra ni être présenté comme tel, ni être nommé d'une manière qui suggère qu'il l'est. A notre sens, le discours de justification du forum et des dispositifs de la séquence concernant les objectifs démocratiques qu'ils visent à réaliser est un élément prépondérant pour le succès de l'expérience en termes d'intégration et d'augmentation de la participation politique.

Figure 7: schéma explicatif de la séquence forum



Mise en place de la séquence forum à Vernier

En termes infrastructurels, le forum en lui-même ne requiert qu'une salle assez grande pour une vingtaine de personnes, avec le mobilier nécessaire et du matériel comme des tableaux, des beamers, etc. Pour faire simple, une salle de classe. Vu les nombreux lieux disponibles répartis sur la Ville de Vernier, il sera facile de changer à chaque fois de lieu. La question infrastructurelle se pose davantage pour l'assemblée constitutive du forum, qui demande beaucoup plus de capacité d'accueil (pour en tout cas 80 voire 100 personnes). Mais encore fois, la Ville de Vernier dispose de suffisamment d'espaces propices à une telle assemblée, relativement bien répartis sur l'ensemble de son territoire (Salles des fêtes des Avanchets ; Aula de l'école des Libellules ; Aula de l'école des Ranches ; Salle Polyvalente de Châtelaine ; Salle Polyvalente de l'école de Vernier-Place). Il est par conséquent possible de faire une rotation des lieux. Il n'y a donc pas un besoin matériel de nouvelles infrastructures pour le forum.

En revanche, si nous souhaitons développer un espace de type "Maison Citoyenne" (lequel pourrait ou non réserver un espace pour le forum), il va falloir en effet envisager la construction d'une telle infrastructure. Et là se posera le dilemme de la construction d'un lieu centralisé, ou de plusieurs espaces à cette fin dans les différents quartiers de la commune.

Recommandations sur la question du lieu et des infrastructures :

1. Utiliser les infrastructures existantes pour l'assemblée constitutive et le forum. Si le dispositif fonctionne bien, il sera possible d'envisager d'autres infrastructures. Mais le fonctionnement du dispositif ne dépend absolument pas d'infrastructures dédiées (l'enjeu est plus symbolique qu'effectif).

2. Préférer la flexibilité du dispositif et son appropriation par les résidents à la mise en évidence de la force institutionnelle de celui-ci par la construction d'un lieu dédié. Rotation des assemblées constitutives chaque 6 mois dans les différents quartiers (et pourquoi pas en extérieur en été). Tenue des séances des forums en fonction de la pertinence du lieu. Si une question concerne la commune dans son ensemble, rotation dans les différents quartiers. Si une question ne concerne qu'un quartier, le forum se tient uniquement dans ce quartier.
3. Pour la première édition de l'assemblée constitutive du forum, il peut être intéressant qu'elle ait lieu au conseil municipal même, ce qui envoie un message symbolique clair aux résidents: "on veut que vous participiez politiquement *pour de vrai*".
4. Envisager sérieusement la mise en place de lieux d'interface type "maison citoyenne". Dans l'idéal, construction d'un lieu central, et développement d'antennes dans chaque quartier (par exemple: une personne habilitée dans les maisons de quartier ou espaces de quartier à informer, orienter sur les possibilités de participation politique etc. + Travailleurs sociaux hors murs).

6.2.2 Dispositifs d'appui à la séquence forum

Le bon fonctionnement de la séquence dépend dans une large mesure de la mise en place de différents éléments. Ceux-ci sont: certaines formations ; différents canaux d'informations ; et certaines incitations. Par ailleurs, la mise en place d'une plateforme web peut faciliter grandement certaines modalités de la séquence forum. Finalement, nous proposons la mise en place d'une carte municipale, dont l'efficacité est renforcée par une connexion à la séquence proposée.

Formations

Comme suggéré plus haut²²⁶, différentes formations peuvent être mise en place pour faciliter le bon fonctionnement de la séquence forum. L'idéal serait de mettre en œuvre l'ensemble des formations proposées. En revanche, seule deux formations nous paraissent absolument nécessaires. Premièrement, étant donné qu'il est crucial que le forum soit modéré par un modérateur préalablement formé, une telle formation est une nécessité²²⁷. Reste à définir son contenu. Deuxièmement, il nous semble crucial que les différents employés communaux qui seront sollicités par les résidents sur le fonctionnement de la séquence soient capables de leur répondre. Une telle formation peut être tout à fait minimale et se résumer à l'explication du fonctionnement et de la logique de base qui le justifie²²⁸. Par ailleurs, conformément à l'idée selon laquelle les dispositifs ont une valeur en soi indépendante de la totalité de la séquence, il est pertinent d'imaginer que les possibilités de formation soient ouvertes à toute personne intéressée à les suivre, même si elle ne participera pas directement aux travaux du forum. Une telle possibilité augmenterait les chances de toucher davantage de personnes et donc les sensibiliser aux raisons et aux modalités de la participation politique.

Information

Différentes informations, intervenant à différents moments, sont nécessaires pour le bon

²²⁶ Voir les pages 46-50 de ce rapport.

²²⁷ Voir les pages 44-45 de ce rapport.

²²⁸ Voir les pages 47-48 de ce rapport.

fonctionnement de la séquence forum:

1. *L'information générale d'annonce du processus*: Il s'agit ici d'informer les résidents de la mise en place de la séquence forum. Une simple lettre ne suffit pas: il est nécessaire d'expliquer le projet aux résidents. Nous suggérons donc de solliciter (par tous les canaux possibles: lettre, affichage public, ActuVernier, site internet de la commune, via les associations) les résidents à venir à une séance d'information. Comme mentionné plus haut, si cette séance a lieu là où se réunit le conseil municipal par exemple, les résidents y verront le sérieux des autorités et auront tendance à y assister davantage.

Les incitations pouvant être insérées à ce stade sont les suivantes. D'abord, la lettre à chaque résident peut être personnalisée (simplement en s'adressant à la personne par son prénom). Ensuite, l'on peut insérer dans cette lettre une question comme "Pour des questions d'organisation, qui compte venir?". Théoriquement, ceci devrait inciter les gens à participer pour autant qu'ils répondent à la question. Cependant, renvoyer l'enveloppe avec une réponse peut être à ce stade une activité trop coûteuse pour beaucoup d'individus. Ainsi, nous suggérons de tester ce *nudge* sur un échantillon des résidents, ou alors de ne pas du tout l'insérer, car il serait trop risqué à ce stade d'insérer un *nudge* potentiellement contreproductif. Finalement, l'affichage public peut également mettre en avant l'importance de l'individu pour la commune par une formule comme: " La commune a besoin de toi (comme toi tu as besoin d'elle) !".

2. *L'information de la tenue de la première assemblée*: Il s'agit ici de faire savoir aux résidents que la première assemblée constitutive des forums va avoir lieu. Une telle information doit également utiliser tous les canaux disponibles. Afin d'être attractive, l'information de l'évènement doit être "cadrée" (*framing*) comme étant accessible à tous, et pas uniquement dédié à la participation politique. L'on peut par exemple mettre en avant les activités annexes à cet évènement, comme des jeux pour les enfants, une tombola, des stands de nourriture, etc. Une petite incitation comme une boisson gratuite, un rabais pour de la nourriture, un ticket de tombola gratuit, aurait probablement un certain effet. Un SMS ou un email de rappel, d'autant plus s'il est personnalisé, peut également avoir un effet.
3. *Durant l'assemblée, des informations quant au déroulement du processus*: Il s'agit ici d'explicitier le fonctionnement de la séquence, ses objectifs et ce qui la justifie. Les canaux pour ce faire sont: un livret explicatif; des annonces orales; des personnes-ressources; et potentiellement une vidéo ludique voire interactive. Les personnes ressources peuvent inciter les résidents à participer en leur demandant si elles comptent participer. De plus, si cette étape du processus s'appuie sur des outils numériques, ce *nudge* et bien d'autres peuvent être insérés.
4. *Durant la phase d'activité des forums, des informations régulières quant au travail du forum sont fournies*: Bien que les forums travaillent à huis-clos, les résidents qui n'y participent pas sont en droit d'être régulièrement informé de ce qu'il s'y produit, avec la possibilité d'interagir avec le forum. Le canal d'information idéal serait une plateforme web, car celle-ci faciliterait l'interaction avec le forum. Pour rendre public les comptes rendus des travaux du forum, le site internet de la commune, ActuVernier, WebTV Vernier visions sont des canaux possibles. Au minimum, après chaque séance le forum doit résumer son activité et ses positions provisoires. Les résidents qui ne

participent pas peuvent réagir à ce compte rendu, et ces réactions sont considérées par le forum en début de chaque séance.

5. *Une fois l'activité du forum terminée, une information sur les résultats/conclusions du forum*: Il s'agit ici de rendre public ce sur quoi le forum a abouti. Un rapport écrit détaillé doit être établi, et présenté publiquement lors de la prochaine assemblée constitutive. Ces résultats sont également vulgarisés et diffusés via les canaux suivants : éventuelle plateforme web; WebTV Vernier visions; ActuVernier; communiqué de presse; lettre officielle.
6. *Durant l'ensemble du processus, une information sur l'ensemble de la séquence* : Il est important de garantir la possibilité aux résidents de s'informer facilement sur le fonctionnement et la justification de la séquence. Pour ce faire, certains employés municipaux doivent être formés de sorte à pouvoir répondre à ces questions²²⁹. La manière dont ils répondent aux questions sur la séquence peut avoir l'effet d'inciter à y participer. Typiquement, demander à ce moment-là si les individus comptent y participer aura un effet certain. Par ailleurs, une information écrite détaillée doit être disponible sur le site internet de la commune, et sur un dépliant explicatif.
7. *Après un certain temps d'activité de la séquence, informer sur ses effets et ses participants* : Cette information a pour but d'inciter la participation future. Si la séquence est un succès (en termes d'effets concrets), insister sur ce succès constitue une incitation à y participer à nouveau. En ce sens, si les expériences de forum devaient être reconduites, un *feedback* sur les réalisations antérieures pourrait certainement contribuer à la volonté des individus d'y participer à nouveau ou pour la première fois. Ces *feedbacks* peuvent être effectués par différents canaux (via les associations, directement chez les individus, dans des sondages, affichages public, lors d'éventuelles formations, durant l'assemblée constitutive, etc.). De plus, l'expression de la gratitude à ceux qui ont participé, par une lettre par exemple, permet de s'assurer qu'ils le fassent à nouveau. L'on peut également tester de remercier ceux qui n'ont pas participé, ce qui crée une pression sociale à participer la prochaine fois.

Par ailleurs, c'est également après un certain temps de fonctionnement de la séquence que nous pourrions constater si une population particulière (les résidents étrangers, une partie d'entre eux, ou autres) ne participe que très peu. En évaluant les raisons de cette non-participation, nous pourrions tenter de mettre en place des incitations spécifiques si elles sont justifiées par une non-participation due à des obstacles informels.

Incitations

Outre les incitations insérées dans les informations (voir ci-dessus), d'autres incitations peuvent être mises en place. Ce sont des incitations financières et non-financières. Il est important de noter qu'elles requièrent une juste mesure : si elles sont trop faibles elles n'ont pas d'effets, et si elles sont trop élevées elles ont l'effet inverse, puisque les gens ne veulent pas être (trop) payés pour des actions socialement désirables. Exemples d'incitations de ce genre : argent, nourriture, alcool, soins, toutes sortes d'objets, réductions, promotions,

²²⁹ Voir la page 49 de ce rapport.

loterie, etc.

Ce type d'incitations peut être inséré dans la séquence de trois manières :

1. Pour attirer les gens à l'assemblée constitutive (un café gratuit ; une partie gratuite à un jeu pour les enfants ; un rabais pour acheter un repas à la buvette de l'évènement ; etc.)
2. Pour inciter les gens à se présenter comme participants au forum, il nous paraît nécessaire de prévoir une rémunération des participants au forum. Il ne s'agit pas ici de rémunération symbolique (gratitude), mais matérielle. En ce sens, l'option de rémunérer par des bons qui ne peuvent être dépensés que dans des commerces de la ville serait intéressante à exploiter. C'est le cas notamment de l'Exécutif de la ville de Porrentruy qui a décidé de se dédommager en bons à dépenser dans les commerces de la commune. En ce qui concerne le dédommagement financier, le modèle de jetons de présence peut fonctionner. Ceci va dépendre de la durée du forum et de la complexité des travaux. Autre option, une rémunération en unité de "temps": échanges de services (par exemple: 1h de cours de yoga contre 1h de cours de cuisine), ceci nécessitant cependant que ce système soit déjà en place dans la commune.
3. Pour inciter les gens à s'impliquer d'une manière ou d'une autre dans le processus, on peut envisager une récompense (matérielle et symbolique) pour le meilleur "projet citoyen" ou la meilleure "idée citoyenne", défini par les résidents eux-mêmes, lors de l'assemblée constitutive par exemple, ou via la plateforme internet. Il faudra un certain "prix" de récompense, même si une grande part de la motivation à participer viendra de la volonté de voir ses efforts reconnus et appréciés par les autres, ainsi que par une expression de gratitude.

Supports numériques

La technologie numérique peut être exploitée de différentes façons pour faciliter le fonctionnement de la séquence proposée :

- *Sans mettre en place ni plateforme web ni application:* L'utilisation de tablettes lors de l'assemblée constitutive faciliterait grandement son activité, tout en gardant l'anonymat des individus qui le souhaitent. Par ailleurs: pour participer, il est nécessaire de se connecter, l'on peut donc prévoir un identifiant pour chaque détenteur de la carte municipale. Ceci permettrait de contrôler que ceux qui participent sont effectivement des résidents. Les tablettes seraient utiles pour: - le dépôt des demandes de mise à l'agenda de questions; - le vote sur ces demandes ainsi que le vote lors de l'élection des participants (avec de nombreuses fonctionnalités possibles: hiérarchisation des demandes; vote négatif; plusieurs votes possibles; suivi en continu des votes; possibilité de transférer et/ou modifier son vote, etc.).
- *En mettant en place une plateforme web ou une application:* Une plateforme web (ou une application) serait un complément idéal au dispositif du forum, permettant de rendre celui-ci *continu*. D'abord, une telle plateforme pourrait servir à maintenir le public informé de l'activité du forum. L'on pourrait ajouter à cela des informations de ce qu'il se produit dans la commune (pourquoi pas une production de l'information par les résidents eux-mêmes).

Ensuite, une telle plateforme permet une interaction continue entre le public et les organisateurs et participants au processus. Par exemple, l'on pourrait déposer en tout temps des propositions sur cette plateforme, qui pourront donc être déjà discutées en ligne, et seront formellement traitées lors de l'assemblée constitutive. Autre exemple, si le forum rend régulièrement public un compte-rendu de ses travaux, le public pourrait donner un *feedback* aux membres du forum, que ces derniers pourraient considérer dans la suite de leurs travaux. Cette fonction requiert probablement la mise en place d'un espace pour les commentaires sur la plateforme web. On peut ajouter à cela le même mécanisme d'échanges avec les élus municipaux et les membres de l'exécutif.

Finalement, un réel forum pourrait être mis en place, auquel l'on peut ajouter de nombreuses fonctionnalités utiles (parmi lesquelles on peut insérer plusieurs *nudges*). L'on peut par exemple rendre public le fait d'avoir participé : ce *feedback* active la pression sociale et la comparaison sociale. On peut quantifier cette participation et la récompenser par des points. L'on peut même permettre aux participants de noter ou "liker" les idées et arguments avancés par les participants. On peut permettre de voir en temps réel combien de personnes participent et quelles sont les positions qui recueillent le plus de soutien. On peut insérer une fonctionnalité qui catégorise et hiérarchise les arguments sur un continuum pour/contre (ceci utilise le *nudge* de la structuration des choix complexes). Un dernier *nudge* que l'on peut insérer est de faire en sorte qu'à chaque fois que quelqu'un écrit une réponse les autres reçoivent une notification (en faire l'option par défaut), ce qui les pousse à revenir dans le forum.

La carte municipale

La carte municipale est un dispositif en soi tout à fait indépendant du forum. En effet, le sentiment d'appartenance qu'elle permet de développer chez les résidents ne dépend pas du succès du forum. Néanmoins, la carte municipale doit avoir une utilité pour développer ce sentiment d'appartenance chez ses détenteurs. Outre l'accès à certains services communaux, l'utilité de la carte municipale est d'autant plus grande si elle a un rôle à jouer dans l'activité du forum. Rendre la carte municipale nécessaire pour participer permettrait d'associer, dans l'esprit des résidents, la carte municipale à la participation, ce qui les inciterait à participer. Lors de l'assemblée ouverte, elle pourrait être rendue nécessaire pour les tâches suivantes :

- proposer des objets (anonymement en ligne ou en direct) ;
- voter lors de la mise à l'agenda des objets (anonymement en ligne ou en direct) ;
- se présenter pour participer au forum ;
- voter lors de sélection des participants (anonymement en ligne ou en direct).

La conception d'une carte municipale constitue donc une pièce importante de la séquence participative développée dans ce rapport. En effet, en créant un sentiment d'appartenance à un contexte local, la carte municipale contribue à permettre une plus grande identification des résidents au projet collectif ainsi qu'à la gestion de ce dernier qui se développe au niveau local. Au fond, la carte municipale fonctionne comme une sorte de reconnaissance institutionnelle de l'existence, ainsi que de la volonté des autorités de la prôner, de modalités de citoyenneté urbaine concernant tous les résidents. La carte pourrait donc instituer la reconnaissance d'un

demos local, ayant certaines prérogatives politiques et reconnu comme étant un acteur à part entière (dans le respect des limites constitutionnelles cantonales) pour la définition et la gestion d'enjeux considérés comme importants pour la collectivité. Cette reconnaissance, à la fois symbolique et matérielle (si des dispositifs de participation politique non-conventionnelle sont mis en place), peut ainsi entraîner une plus grande motivation des résidents à participer aux affaires publiques.

6.2.3 La séquence d'action : un tout cohérent et efficace

Centrée autour du dispositif d'un forum, la séquence proposée ci-dessus vise à accroître à la fois l'inclusion démocratique et la reconnaissance des résidents étrangers. Ces deux objectifs étant parfois difficilement conciliables, nous avons suggéré qu'un approfondissement démocratique *général* au niveau local représentait le meilleur équilibre possible entre les deux. En effet, nous avons considéré que la participation des résidents nationaux sur un pied d'égalité avec les résidents étrangers était une nécessité pour atteindre cet équilibre. Bien qu'il y ait des inconvénients à ne pas octroyer une opportunité de participation politique *spécifique* aux résidents étrangers, les avantages d'une inclusion égale de tous les résidents sont bien plus importants. D'un part, car cette inclusion de tous envoie un signal fort de la volonté des autorités publiques d'enclencher un dynamique d'intégration de toutes les composantes de la collectivité. D'autre part, et surtout, car cette inclusion permet le développement et l'approfondissement d'une reconnaissance mutuelle entre tous les résidents. Les différents moments d'interaction tout au long de la séquence sont certes nécessaires au fonctionnement institutionnel de celle-ci, en vue d'un impact sur la prise de décision. Mais ces moments sont aussi, et peut être surtout, des occasions de construire un sens du "nous", un sentiment d'appartenance à l'environnement immédiat, et une estime de soi et des autres dans leur singularité.

Sans aucun doute, la reconnaissance de l'altérité et la construction du commun ne sont jamais choses aisées. Aux moments festifs et rassembleurs succéderont parfois des divergences profondes voire des conflits ouverts. Néanmoins, loin de l'idéalisme d'un processus d'intégration paisible et linéaire, nous suggérons que cette conflictualité y est inéluctable. Il ne s'agit pas de la passer sous silence ou de tenter de l'éviter, mais plutôt de canaliser son expression par des procédures adéquates, légitimes et finalisées à des fins constructives. Par conséquent, nous avons suggéré un forum délibératif comme lieu où ces conflits potentiels émergeraient sous forme de désaccords, mais que l'échange d'arguments les rendrait au pire raisonnables et au mieux les transformerait en consensus.

Cependant, s'il n'est pas adéquatement connecté aux résidents pour lesquels il siège, un forum n'est qu'une institution exclusive de plus. Ainsi, nous avons conçu cette connexion par un processus de constitution de ce forum, ouvert à tous les résidents. En chargeant les résidents eux-mêmes de décider entre eux des questions dont ils veulent se saisir dans un forum, ils sont responsabilisés et incités à suivre les travaux de ce forum. En permettant à chaque résident de participer, ils reçoivent le message qu'ils sont tous responsables des affaires publiques de la commune et compétents pour participer à leur gestion. Encore une fois, il ne s'agit pas de faire en sorte que tous participent ; il est tout à fait acceptable, même d'un point de vue démocratique, que des individus fassent le choix de ne pas participer. En revanche, nous avons considéré qu'il est nécessaire que cette non-participation soit un choix, et non un manque d'opportunités formelles ou le résultat d'entraves informelles découlant du manque de ressources sociales, culturelles ou linguistiques. Ainsi, nous avons conçu une séquence de

participation politique complète, dont les modalités internes visent à réduire un maximum ces entraves informelles et qui s'appuie sur des dispositifs annexes pour en faciliter le fonctionnement et l'efficacité.

D'abord, certaines formations nous sont apparues cruciales vu la complexité relative et la nouveauté du dispositif du forum. Certaines compétences sont indispensables à son bon fonctionnement, notamment celles du modérateur et celles des différents acteurs en contact direct avec les résidents intéressés à participer. Ensuite, une information ciblée et appropriée sur l'existence et le fonctionnement du forum sont nécessaires à en faire une opportunité concrète et accessible. Par conséquent, à chaque étape du processus, nous avons suggérés des canaux d'information et un contenu approprié pour le public cible adéquat. Dans la mesure du possible, nous avons introduit dans cette information des incitations (sous forme de *nudges* notamment) susceptibles d'accroître la propension des résidents à la participation. Par ailleurs, d'autres incitations ont été suggérées visant à favoriser la participation des résidents dans le dispositif mais aussi l'émergence de certaines actions. Notamment, nous avons proposé la mise en place d'un concours du meilleur "projet citoyen" ou de la meilleure "idée citoyenne", désigné(e) par les résidents eux-mêmes. En outre, nous avons imaginé de quelles manières la technologie numérique pouvait appuyer la séquence proposée. Il en ressort que sa principale valeur-ajoutée serait de rendre le processus continu et plus interactif. Finalement, nous avons considéré que l'ensemble de la séquence pouvait bénéficier de la mise en place d'une carte municipale, véritable vecteur de reconnaissance et de sentiment d'appartenance.

Sur la base de ces éléments, la séquence d'action proposée ci-dessus constitue un ensemble institutionnel cohérent, philosophiquement justifié et théoriquement efficace pour renforcer l'intégration des résidents étrangers. Vu les nombreuses modalités constituant la séquence, sa mise en œuvre effective peut impliquer différentes mesures spécifiques et opérationnelles. Cependant, il est important de souligner que de telles mesures peuvent altérer la cohérence théorique de la séquence, et donc doivent être consciencieusement pondérées et justifiées. Bien évidemment, l'ampleur de l'efficacité concrète de la séquence devra être évaluée une fois la phase test effectuée. Sur cette base, d'autres modifications pourront intervenir.

Pour conclure cette section, il est important de souligner les connexions possibles de la séquence proposée avec la séquence des contrats de quartier verniolans. Comme énoncé plus haut, bien que ces deux séquences poursuivent des objectifs généraux similaires, elles sont complémentaires dans la mesure où chacune a des prérogatives qui lui sont propres. Les contrats de quartiers visent à développer la cohésion sociale de la commune au travers d'un processus d'allocation budgétaire de petites enveloppes. La séquence que nous proposons vise à permettre l'inclusion démocratique des résidents étrangers et leur reconnaissance par la mise en place d'un processus ayant des effets institutionnels sur la prise de décision communale. Vu cette complémentarité, un transfert des demandes pertinentes entre les deux séquences est évidemment souhaitable. Par ailleurs, les deux séquences se renforcent mutuellement et ce de deux manières. Elles se renforcent *directement*, au sens où l'une constitue une source d'information et d'incitations pour l'autre et inversement. Elles se renforcent *indirectement*, au sens où les compétences acquises par les individus dans une séquence seront utiles dans l'autre, et que la reconnaissance et la cohésion sociale développées dans l'une seront bénéfiques pour l'autre. Finalement, leurs fonctionnements respectifs peuvent inspirer un échange de bons procédés et potentiellement des réformes opérationnelles susceptibles d'augmenter la performance des dispositifs pour accroître la

participation politique non-conventionnelle des résidents (et plus particulièrement des résidents étrangers ne disposant que de ce mode d'expression politique).

7. Conclusions

Ce mandat a été motivé par le constat de la faible participation politique des résidents étrangers qui ont l'opportunité de voter au niveau communal. Considérant que la participation politique n'est pas une fin en soi, mais un vecteur de l'intégration *de* la société, nous avons postulé que favoriser la participation politique engendrait des gains significatifs en termes d'intégration en particulier, et plus généralement en termes de cohésion sociale. Précisément, nous avons avancé que la participation dite *non-conventionnelle* était un vecteur crucial du développement de l'intégration *de* la société, car elle "crée du lien social" contrairement à la participation électorale. Sur la base des différents dispositifs liés à la participation politique présents dans la littérature, nous avons construit une séquence complète de participation politique. Celle-ci est axée autour d'un forum et est appuyée par différents dispositifs : des formations ; de l'information ; des incitations ; des outils numériques ; et une carte municipale. Bien que nos propositions soient conçues comme un tout, chacune d'elle a une valeur en soi et ne dépend pas entièrement des autres propositions pour déployer ses effets bénéfiques en termes de d'intégration. Les différentes *pratiques de citoyenneté* rendues possibles le long de cette séquence favorisent de façon inclusive et respectueuse des différences le développement individuel et collectif de toutes les composantes de la collectivité locale.

Le résultat de ce projet est la construction théorique et la justification d'une séquence d'action institutionnelle permettant de favoriser l'intégration des résidents étrangers par le biais de l'élargissement des opportunités démocratiques de participation politique de la ville de Vernier. Cette proposition s'insère parfaitement dans le contexte verniolan, en continuité avec sa démarche d'innovation sociale et en complémentarité avec le mécanisme des contrats de quartier. De ce fait, elle entend contribuer au développement de la cohésion sociale de la Ville de Vernier en particulier et du Canton de Genève dans son ensemble.

Bibliographie

Littérature scientifique

- ACHBARI, Wahideh (2015) "Bridging and Bonding Ethnic Ties in Voluntary Organizations: A Multilevel 'Schools of Democracy' model", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(14): 2291-2313.
- ALTMAN, David, FLAVIN, Patrick and RADCLIFF, Benjamin (2017) "Democratic Institutions and Subjective Well-Being", *Political Studies*, 65(3): 685-704.
- ANDERSON, Elizabeth (2011) "Democracy, Public Policy, and Lay Assessments of Scientific Testimony", *Episteme*, 8(2): 144-164.
- ANDUIZA, Eva, CANTIJOCH, Marta & GALLEG0, Aina (2009) "Political Participation and the Internet", *Information, Communication & Society*, 12(6): 860-878.
- ARONSON, Joshua, LUSTINA, Michael, GOOD, Catherine, KEOUGH, Kelli, STEELE, Claude and BROWN, Joseph (1999) "When white men can't do math: Necessary and sufficient factors in stereotype threat", *Journal of Experimental Social Psychology*, 35(1): 29-46.
- BACCARO, Lucio, BACHTINGER, André, and DEVILLE, Marion "Small Differences that Matter: The Impact of Discussion Modalities on Deliberative Outcomes", *British Journal of Political Science*, 46 (3): 551-566.
- BAEK, Young Min, WOJCIESZAK, Magdalena, and DELLI CARPINI, Michael (2011) "Online versus face-to-face deliberation : Who ? Why ? What ? With what effects ? ", *new media & society*, 14(3): 363-383.
- BROWN, Mark (2014) "Expertise and deliberative democracy" in EISTUB, Stephen & McLAVERY, Peter (Eds.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh University Press.
- BRYAN, Christopher, WALTON, Gregory, ROGERS, Todd & DWECK, Carol (2011) "Motivating voter turnout by invoking the self", *PNAS*, 108(31): 12653-12656.
- CARSON, Lynn (2017) "Importance of Facilitation", *newDemocracy Research and Development Note*
- CIALDINI, Robert, DEMAINE, Linda, SAGARIN, Brad, BARRETT, Daniel, RHOADS, Kelton, and WINTER, Patricia (2006) "Managing social norms for persuasive impact", *Social Influence*, 1: 3-15.
- COFFE, Hilde & GEYS, Benny (2007) "Toward an Empirical Characterization of Bridging and Bonding Social Capital", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36: 121-139.
- DE GRAAUW, Els (2014) "Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System", *Politics and Society*, 42(3): 309-330.
- DE HAAS, Hein (1997) "Consultative political participation in ELAINE cities", ELAINE/HEC. Maastricht: European Centre for Work and Society.

- DECI, Richard & RYAN, Edward (2000) "Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being", *American Psychologist*, 55: 68-78.
- DRYZEK, John (2009) "Democratization as Deliberative Capacity Building", *Comparative Political Studies*, 42: 1379-1402.
- FAVELL, Adrian (2001) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Palgrave Macmillan.
- FENNEMA, Meindert & TILLIE, Jean (1999) "Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4): 703-726.
- FESTINGER, Léon (1954) "A theory of social comparison processes ", *Human Relations*, 7: 117–140.
- FESTINGER, Léon (1957) *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- FISHKIN, James & FARRAR, Cynthia (2005) "Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource" in GASTIL, John & LEVINE, Peter (Eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for effective civic engagement in the 21st century*, San Francisco: Jossey-Bass.
- FISHKIN, James & LUSKIN, Robert (2006) "Broadcasts of Deliberative Polls : Aspirations and Effects", *British Journal of Political Science*, 36: 184-188.
- FRASER, Nancy (2001). "Recognition without Ethics?", *Theory, Culture & Society*, 18: 21-42.
- FUNG, Archon (2003) "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences", *The Journal of Political Philosophy*, 11(3): 338-367.
- GASTIL, John, DEESS, Pierre & WEISER, Phil (2002) "Civic awakening in the jury room: a test of the connection between jury deliberation and political participation", *The Journal of Politics* 64(2): 585-595.
- GASTIL, John & RICHARDS, Robert (2013) "Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies", *Politics & Society*, 41(2): 253-281.
- GERBER, Alan et al (2008) "Social Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-scale Field experiment", *American Political Science Review*, 102: 33-48.
- GERBER, Alan & GREEN, Donald (2000) "The Effects of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment", *American Political Science Review*, 94 (3): 653-663.
- GIANNI, Matteo (2016) "Muslims' integration as a way to defuse the "Muslim Question": insights from the Swiss case", *Critical Research on Religion*, 4: 21-36.
- GIANNI, Matteo (2017) "The Migration-Mobility Nexus: Rethinking Citizenship and Integration as Processes. In: Anna Triandafyllidou (Ed.). *The Multicultural Question in a Mobile World*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- GOODIN, Robert (2005) "Sequencing Deliberative Moments", *Acta Politica*, 40(2): 182-196.

- GOSSERIES, Axel & PARR, Tom, "Publicity", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.), forthcoming URL= <https://plato.stanford.edu/archives/spr2018/entries/publicity/>
- GOLUBEVA, Maria (2012) "Consultative bodies and dialogue platforms for immigrant communities: lessons from three EU countries", *Centre for Public Policy PROVIDUS*.
- GREEN, Donald, MCGRAWTH, Mary and ARONOW, Peter (2013) "Field Experiments and the Study of Voter Turnout", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 23: 27–48,
- GREEWALD, A., CARNOT, C., BEACH, R. and YOUNG, B. (1987) "Increasing Voting Behavior by Asking People if they Expect to Vote", *Journal of Applied Psychology*, 72: 315–18.
- GRONLUND, Kimmo, SETALA, Maija & HERNE, Kaisa (2010) "Deliberation and civic virtues: lessons from a citizen deliberation experiment", *European Political Science Review*, 2: 95-117.
- GRUNE-YANOFF, Till & HERTWIG, Ralph (2016) "Nudge Versus Boost: How Coherent are Policy and Theory?", *Minds and Machines*. 26: 149–183.
- GSIR, Sonia & MARTINIELLO, Marco (2005) *Les structures consultatives locales pour résidents étrangers – Manuel*, Editions du Conseil de l'Europe.
- GUTMANN, Amy & THOMPSON, Dennis (1996) *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1984) *Theory of Communicative Action*, trans. Thomas McCarthy. Volume 1. Boston: Beacon Press.
- HANSEN, Kasper (2004) *Deliberative Democracy and Opinion Formation*, Odensee: University Press of Southern Denmark.
- HIRSCHMAN, Albert (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- HENDRIKS, Carolyn (2016) "Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design", *European Journal of Political Research*, 55: 43-60.
- HONNETH, Axel (2000), *La Lutte pour la reconnaissance*, Cerf: Paris.
- HUMPHREYS, Macartan, MASTERS, William, and SANDBU, Martin (2006) "The role of leaders in democratic deliberations: results from a field experiment in São Tomé and Príncipe", *World Politics*, 58: 583–622.
- ISIN, Engin & NIELSEN, Greg (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books.
- JACOBS, Lawrence, COOK, Fay and DELLI CARPINI, Michael (2009) *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- JACOBS, Dirk & TILLIE, Jean (2004) "Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3):419-427.
- JACQUET, Vincent (2017) "Explaining non-participation in deliberative mini-publics", *European Journal of Political Research*, 56(3): 640-659.

- JANSSEN, Davy & KIES, Raphael (2005) ““Online Forums and Deliberative Democracy””, *Acta Politica*, 40: 317–35.
- JENSON, Jane (1998) "Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research", *Canadian Policy Research Networks*, F/03.
- JOHN, Peter, COTTERILL, Sarah, RICHARDSON, Liz, MOSELEY, Alice, STOKER, Gerry, WALES, Corinne, and SMITH, Graham (2013) *Nudge, nudge, think, think: experimenting with ways to change civic behaviour*, Bloomsbury.
- JOHN, Peter, SANDERS, Michael, & WANG, Jennifer (2014a) "The Use of Descriptive Norms in Public Administration: A Panacea for Improving Citizen Behaviours?", *The Behavioural Insight Team Publications*.
- JOHN, Peter, MACDONALD, Elizabeth and SANDERS, Michael (2014b) "Targeting voter registration with incentives: A randomized controlled trial of a lottery in a London borough", *Electoral Studies*, 40: 170-175.
- JONES, Jason, BOND, Robert, BAKSHY, Eytan, ECKLESS, Dean, and FOWLER, James (2017) "Social influence and political mobilization: Further evidence from a randomized experiment in the 2012 U.S. presidential election", *PLoS ONE*, 12(4).
- JONES-CORREA, Michael (2013) "Thru-Ways, By-Ways and Cul-de-Sacs of Immigrant Political Incorporation" in J. Hochschild et al (Eds.), *Outsiders no more ? Models of Immigrant Political Incorporation*, Oxford : Oxford University Press.
- JOULE, Robert Vincent & BEAUVOIS, Jean-Léon (1987) *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Presses universitaires de Grenoble.
- KNOBLOCH, Katherine & GASTIL, John (2014) "Civic (Re)socialisation: The Educative Effects of Deliberative Participation", *Politics*, 35(2): 183-200.
- LARSEN, Christian (2013) *The Rise and Fall of Social Cohesion: The Construction and Deconstruction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*. Oxford University Press.
- LAZER, David, SOHKEY, Anand, NEBLO, Michael and ESTERLING, Kevin (2011) " Expanding the Conversation: Ripple Effects from a Deliberative Field Experiment", *Unpublished Working Paper*, Ohio State University.
- LUSKIN, Robert, FISHKIN, James & JOWELL, Robert (2002) "Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain", *The British Journal of Political Science*, 32: 455–487.
- MANSBRIDGE, Jane, BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone, CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon, PARKINSON, John, THOMPSON, Dennis, & WARREN, Mark (2012) “A Systemic Approach to Deliberative Democracy” in J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems*. Cambridge : Cambridge University Press.
- MILLER, David (2016) *Strangers in Our Midst*, Harvard University Press.
- MIN, Seong-Jae (2007) "Online vs Face-to-face Deliberation: Effects on Civic Engagement", *Journal of Computer-mediated Communication*, 12(4): 1369–1387.
- MODOOD, Tariq (2007), *Multiculturalism*, Cambridge: Polity Press.

- MOORE, Alfred (2012) "Following from the front: theorizing deliberative facilitation", *Critical Policy Studies*, 6(2): 146-162.
- PANAGOPOULOS, Costas (2011) "Thank You for Voting : Gratitude Expression and Voter Mobilization", *The Journal of Politics*, 73 (3) : 707-717.
- PATTIE, Charles & JOHNSTON, Ron (2013) "Personal mobilisation, civic norms and political participation", *Geoforum*, 45: 178-189.
- PATTIE, Charles & JOHNSTON, Ron (2016) "Talking with one voice? Conversation networks and political polarization", *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(2) : 482–497.
- PEDERSEN, Johannes (1982) "On the Educational Function of Political Participation: A Comparative Analysis of John Stuart Mill's Theory and Contemporary Survey Research Findings", *Political Studies*, 30(4): 557-568.
- PETTIT, Philip (2004) *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris: Gallimard
- PIERCE, Jason, NEELEY, Grant, and BUDZIAK, Jeffrey (2008) "Can Deliberative Democracy Work in Hierarchical Organizations?", *Journal of Public Deliberation*, 4: 1-37.
- POURTOIS, Hervé (2002) "Luttes pour la reconnaissance et politique délibérative", *Philosophiques*, 29(2): 287-309.
- RAWLS, John (1993), *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press
- RENGGER, Daniela, RENGGER, Sophus, MICHE, Marcel, SIMON, Bernd (2017) "A Social Recognition Approach to Autonomy: The Role of Equality-Based Respect", *Personality and Social Psychology Bulletin* 43(4): 479–492.
- ROBERTS, Nancy (2015) *The age of direct citizen participation*, Routledge.
- SACCO, Muriel (2011) "Political participation of immigrants through new urban policies in Brussels: constraints and small opportunities", *Belgeo: Revue Belge de Géographie*, 1(2):1-11.
- SANDERS, Lynn (1997) "Against deliberation", *Political Theory*, 25:347-376.
- SCHMITTER, Phillipe & TRECHSEL, Alexander (2004) *Green Paper on the Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. Strasbourg: Council of Europe.
- SETALA, Maija (2013) "Deliberation and Aggregation in Different Forms of Direct Democracy". In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Opladen: Barbara Budrich, pp. 179–197.
- SMITH, Graham (2005) "Power beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World", A report for the POWER Inquiry.
- SMITH, Graham (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press.
- SHAH, Hetan & DAWNAY, Emma (2005) "Behavioural economics: seven principles for policy-makers", *Theoretical New Economics*.

- STANLEY, Dick (2003) "What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network", *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 28: 5-17.
- STEINER, Jurg (2012) *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge: Cambridge University Press.
- STUTZER, Alois & FREY, Bruno (2006) "Political participation and procedural utility: An empirical study", *European Journal of Political Research*, 45(3): 391-418.
- SUNSTEIN, Cass (2001) *republic.com*, Princeton University Press.
- TAJFEL, Henri & TURNER, John (1986), "The Social Identity Theory of Inter-group Behavior", in S. Worchel and L.W. Austin (Eds.), *Psychology of Intergroup Relations*, Chicago, IL: Nelson-Hall.
- TAKWIN, B. (2018) "Democratic quality as a predictor of subjective well-being" in Arahant et al. (Eds) *Diversity in Unity: Perspectives from Psychology and Behavioral Sciences*, London: Routledge.
- THALER, Richard & SUNSTEIN, Cass (2008) *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press.
- TOZER, Thomas (2016) "Increasing Electoral Turnout Among the Young: Compulsory Voting or Financial Incentives?", *Intergenerational Justice Review*, 8 : 18-27.
- TRENEL, Matthias (2009) "Facilitation and Inclusive Deliberation", in Davies, T. and Gangadharan, S. P. (Eds), *Online Deliberation: Design, Research and Practice*. Stanford, CA: Stanford University
- VAN DER MEER, Tom & VAN INGEN, Erik (2009) "Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries", *European Journal of Political Research*, 48: 281- 308.
- VAN INGEN, Erik & VAN DER MEER, Erik (2016) "Schools or Pools of Democracy? A Longitudinal Test of the Relation Between Civic Participation and Political Socialization", *Political Behaviour*, 38:83–103.
- WANTCHEKON, Leonard (2011) "Electoral strategies and Transition from Clientelism: Experimental Evidence from Benin", *Unpublished Working Paper*, Princeton University.
- WANTCHEKON, Leonard (2017) "Policy deliberation and voter persuasion: estimating intrinsic causal effects of town hall meetings", *The Journal of Development Effectiveness*, 9(3): 295-304.
- WARREN, Mark (2007), *Democracy and Association*. Princeton University Press.
- WARREN, Mark (2017) "A Problem-Based Approach to Democratic Theory", *American Political Science Review*, 111: 39-53.

Sites internet

- Site internet du bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève, rubrique "Programme d'intégration cantonal 2014-2017" (consulté le 14.03.2018).

- Site internet du bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève, rubrique "Programme d'intégration cantonal 2018-2021", (consulté le 14.03.2018).
- Site internet de la Commission fédérale pour les questions de migrations, rubrique « Citoyenneté » (consulté le 19.05.17).
- Site Internet de l'Office Cantonal de la Statistique du Canton de Genève (OCSTAT), "Communes genevoises", 2016 (consulté le 21.01.2018).

Rapports

- Conseil de l'Europe (1999), *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*, Strasbourg: Council of Europe Publishing
- FIBBI, Rosita & RUEDIN, Didier (2016) "La participation des résidents étrangers aux élections municipales d'avril 2015 à Genève".
- MORAND, Elodie (2015) "Citoyenneté : échanger, créer, décider. Au cœur de la question", Commission fédérale pour les questions de migrations.
- Office Fédéral de la Statistique (2011) "Score des sous-secteurs manifestant les signes de précarité les plus forts (2009-2011)"
- Office Fédéral de la Statistique (2013) "Culture, religion et médias - Participation à une association ou un groupe".
- Office Fédéral de la Statistique (2016) "Structure de la population résidente permanente selon les cantons".
- SA BARETTO, Adriana, GRAND, Jérôme & PEDRAZZINI, Davide (2015) "Soutien aux organisations collectives : Méthodologie et analyse de pratiques du secteur communautaire".

Législation

- Constitution de la République et Canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012.
- Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005.
- Règlement du Conseil administratif de la Ville de Vernier relatif aux Contrats de quartier (098.0), entré en vigueur le 01.01.2014.

Médias

- APOTHELOZ, Thierry (2017) "Je suis un homme de projets", *Tribune de Genève*, 14.03.2017
- BANDLER, Marko (2015) "La démocratie participative en action: 10 ans de contrats de quartier à Vernier", publication du Service de la cohésion de sociale de la Ville de Vernier
- MAURER, Ardita & APOTHELOZ, Thierry (2016) "Participation des étrangers à la vie locale: l'exemple des contrats de quartier de Vernier", *DeFacto*.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ**

Institut d'études de la citoyenneté

Constatant la faible participation politique des résidents étrangers qui ont l'opportunité de voter au niveau communal, le bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève (BIE) a confié le mandat de réaliser le présent rapport à une équipe de recherche-action de l'Institut d'études de la citoyenneté (InCite) de l'Université de Genève, dirigée par le Professeur en science politique Matteo Gianni.

Pourquoi et comment les collectivités locales devraient-elles mettre en place des dispositifs susceptibles d'augmenter la participation politique des résidents étrangers ?

En considérant l'intégration comme un processus continu impliquant tous les membres de la collectivité, ce rapport postule que la participation politique est un vecteur d'intégration dans la société et de la société dans son ensemble. Il suggère que la participation politique non-conventionnelle (donc ne nécessitant pas de droits politiques formels) comporte un important potentiel d'intégration et de création de cohésion sociale. Par le biais de la conception d'une séquence d'actions centrée sur le dispositif d'un forum délibératif, auquel sont associées des mesures nécessaires ou utiles à son fonctionnement, en matière de formation, d'information, d'incitation, d'outils numérique et d'une carte municipale, le rapport propose une réinterprétation du concept de citoyenneté comme une pratique légitime d'inclusion et de participation à la vie de la collectivité.

Dans le cadre de sa démarche d'innovation sociale et afin de contribuer au développement de la cohésion sociale dans son contexte, la ville de Vernier fera office de commune pilote dans la mise en œuvre de ce projet. Par la suite, il serait souhaitable de capitaliser sur cette expérience pour tenter de la multiplier dans d'autres communes du canton de Genève.

Institut d'études de la citoyenneté

Université de Genève
40, Boulevard du Pont d'Arve
CH-1211 Genève 4