



THINK TANK EUROPÉEN POUR LA SOLIDARITÉ

WORKING PAPER

COLLECTION : CITOYENNETÉ ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE,
DÉVELOPPEMENT LOCAL ET GOUVERNANCE

FANNY GLEIZE, SEPTEMBRE 2006

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles

Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04

Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Introduction

Dans le contexte actuel de mondialisation et de perte de confiance en la politique, de nouveaux modes d'expression doivent émerger pour permettre aux citoyens de se faire entendre et de trouver leur place au sein de la cité (au sens large). Ce qui est alors en jeu est le sens de l'engagement à donner dans la vie de la cité. La participation citoyenne et la démocratie locale sont parmi les principes fondateurs du développement durable pour mener à bien des politiques intégrées et novatrices. À travers différents exemples d'actions participatives ancrées dans la ville, plusieurs passerelles entre les différentes parties prenantes au niveau local (habitants, autorités publiques, entreprises...) peuvent être élaborées et contribueraient alors à voir la participation comme un outil au service de la démocratie et permettant de donner à chacun sa place dans la société.

I. Cadre théorique de compréhension de la participation citoyenne

Dominique-Paule Decoster, chargée de cours à l'IGEAT (Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire) à l'Université libre de Bruxelles, identifie deux types de participation citoyenne : la participation informelle et la participation formelle.

La participation informelle se manifeste de façon spontanée et assez ponctuellement. On peut citer la Marche blanche de 1996 (liée à l'affaire Dutroux) ou encore la Marche des amis de Joe (suite à l'assassinat d'un jeune de 17 ans à Bruxelles, fin avril 2006), ou les rassemblements consécutifs aux meurtres et agressions commis à Anvers le 11 mai 2006. Suite à de tels événements, des comités se créent parfois de façon spontanée avec pour objectif de poursuivre le travail de dénonciation de ces actes et inscrivent alors leurs actions dans une durabilité supérieure aux manifestations. Enfin, les associations et ONG (Organisations non gouvernementales) œuvrent dans le champ de la citoyenneté sous tous ses aspects pour donner du sens aux actions citoyennes et les placer dans un cadre d'action plus structuré et plus durable.

La participation citoyenne formelle quant à elle, se manifeste essentiellement au travers des grandes échéances électorales, selon des cycles

définis par les Constitutions nationales. Il s'agit ici de ce que l'on qualifie traditionnellement de mécanismes de démocratie représentative.

Or on constate de plus en plus fréquemment que les électeurs ont une demande accrue de participation, ils souhaitent être davantage consultés sur les questions ayant trait à leur cadre de vie. Les mécanismes de la démocratie participative viendraient alors compléter ceux de la démocratie représentative, la seconde n'excluant en rien la première. D.-P. Decoster précise d'ailleurs que ces deux formes de démocraties se renforcent parfois et peuvent cohabiter afin de rendre les personnes et les élus copropriétaires, ce qui signifie également coresponsables, de la cité et de ce qui s'y passe.

Il existe plusieurs façons et plusieurs niveaux d'articulation de la démocratie représentative et de la démocratie participative. En effet, bien que rarement écrits, il y a un certain nombre de mécanismes formels de consultation, d'organisation de la participation. Selon le principe de subsidiarité, principe selon lequel la mise en œuvre d'une politique à l'échelon local est parfois plus pertinente qu'à l'échelon supérieur (qu'il soit régional ou national), une autorité locale a une certaine marge de manœuvre pour construire sa participation, pour choisir le moment où va s'appliquer une consultation, sous quelle(s) forme(s), etc. Ces différentes formes correspondent à des étapes, soit qui se suivent, soit qui s'interrompent à la discrétion des autorités qui définissent jusqu'où elles souhaitent pousser cette consultation :

- 1^{ère} étape : **Inform**er. Dans le cadre de travaux liés au redéploiement d'un quartier urbain par exemple, l'information est souvent incomplète voire inexistante quant à la durée de ces travaux, leur objet, etc.
- 2^{ème} étape : **Sensibiliser**. Cette étape intervient ici encore dans un sens unique : des autorités compétentes vers le public-cible.
- 3^{ème} étape : **Consulter**. Celle-ci relève d'un échange, où les différentes parties prenantes peuvent réagir. Les associations, lorsqu'elles sont sollicitées, jouent dans ce cadre un rôle de médiateur.
- 4^{ème} étape : **Participer** réellement au projet de réhabilitation du quartier par exemple. C'est une étape plus approfondie, où les

différentes parties prenantes peuvent intervenir réellement sur le projet.

- Enfin, 5^{ème} étape : **cogérer** le projet. Cela apparaît comme l'étape la plus poussée de ce travail de relation entre les autorités publiques et les usagers. En effet, à l'expertise scientifique des chercheurs ou professionnels et à celle des élus locaux, peut s'ajouter ce que l'on appelle l'expertise d'usage, détenue par les personnes concernées quotidiennement par un projet. Un mécanisme de coproduction tripartite, entre ces trois types d'acteurs experts, peut alors prendre place.

Cependant, il n'y a pas une méthode unique de la participation. La participation ne fait pas l'objet d'une codification précise mais est au contraire fondée sur l'imagination et génère donc des pratiques innovantes importantes. Il est alors intéressant d'observer les différentes expériences qui ont vu le jour dans le monde et notamment en Belgique dans le cadre de politiques de développement local et de gouvernance urbaine.

II. Quelques exemples concrets autour de la participation

On peut citer à titre d'exemple le travail réalisé par l'association Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL vzw) dans le cadre de la rénovation du quartier de la cité administrative à Bruxelles, qualifié de zone d'intérêt régional. En partant du constat que la participation des habitants intervient souvent trop tard, le plan général des travaux étant préparé en amont d'une éventuelle consultation, les autorités publiques ont demandé à cette association de « faciliter la concertation entre le gouvernement et les habitants ». BRAL vzw a alors mis en place dès 2005 un échéancier et une procédure de concertation avec les différents acteurs concernés par le projet, réunis en comités.

Les habitants, aussi bien du quartier que de la région de Bruxelles, ont été invités à participer à des ateliers. En étant concernés et impliqués dès le départ du projet, ils ont donc la possibilité d'exercer une influence sur le projet de la cité administrative. Ils sont en contact avec le bureau d'études chargé de mettre en place le cahier des charges rédigé par le ministère. Ce cahier des charges contient un texte de discussion élaboré par une plate forme locale d'habitants

actifs et contenant la vision de la population, ce qu'elle attend des travaux sur la cité administrative. Ce texte est ouvert à la discussion avec le bureau d'études, qui explique alors ce qui est retenu ou non et pourquoi, lors de réunions ouvertes au public. Un schéma directeur est alors rédigé, qui doit contenir les grandes orientations, la vision d'ensemble des travaux.

Ce travail de co-construction du projet sur le site de la cité administrative, n'est pas uniquement réalisé avec la consultation des habitants. En effet, les partenaires privés (promoteurs, société de transports, ...), politiques et administratifs sont également associés aux différents groupes de concertation au sein d'un organe d'accompagnement. Selon la responsable en charge du projet pour l'association Brusselse Raad voor het Leefmilieu, An Descheemaeker, il était nécessaire de poser un planning et un cadre participatif clair pour organiser les échanges entre les acteurs du privé et les acteurs publics car le positionnement des différentes parties prenantes les unes envers les autres est souvent l'objet de crispations.

Cet exemple de redéploiement d'un quartier urbain montre ainsi qu'associer la population à un projet pour redéfinir un cadre de vie permet souvent de donner du sens au développement urbain.

La participation est également un outil intéressant notamment lorsqu'il s'agit d'intervenir pour régler d'éventuels conflits locaux et d'éviter que les personnes n'aient recours au juge pour statuer sur ces conflits. La participation permettrait alors d'envisager des solutions de sortie de crise, notamment si les problèmes sont envisagés en amont.

C'est dans ce cadre que l'Ombudsman peut intervenir. En tant que médiateur public, il cherche à prévenir de telles situations de conflit en favorisant d'une part le dialogue des riverains entre eux, et d'autre part le dialogue entre les riverains et les autorités publiques. Ce dialogue passe par la participation conjointe des autorités et des riverains concernés par un évènement ou par un projet plus large. Selon Bernard Hubeau, Ombudsman flamand¹, la confiance est un élément capital du dialogue. En effet, les riverains sont souvent très méfiants à l'égard des autorités et de l'administration, et notamment de leurs promesses. De leur côté, les autorités doivent véhiculer des messages clairs avec un langage adapté, adopter une position d'apprentissage auprès des citoyens *lambda* et expliquer les refus éventuels aux propositions des citoyens. La communication

¹ Voir notamment le site : <http://www.vlaamseombudsdienst.be/>

est donc un aspect primordial dans les relations qui se tissent entre autorités et riverains lorsqu'il y a participation. Le rôle de l'Ombudsman est de faciliter cette communication et ce lien de confiance. L'Ombudsman aide alors le dialogue, pour arriver à un consensus, à un compromis.

Si des comités de riverains se constituent, Bernard Hubeau conseille à ceux-ci de bien définir l'objet de la consultation, de bien comprendre les enjeux qui sont en présence. Il leur faut pour cela recourir à une expertise, en faisant appel éventuellement à des experts externes, mais également entrer en contact avec les fonctionnaires concernés qui connaissent souvent bien les dossiers, leurs possibilités et leurs limites. L'objectif est ici d'essayer de provoquer peu de frustrations et de donner aux riverains une vision réaliste des dossiers et de la marge de manœuvre, parfois limitée, des autorités. En étant pragmatiques et constructifs, les riverains doivent également être force de propositions et d'alternatives pour ne pas adopter uniquement une position de refus face à un scénario émanant des autorités. Les comités de riverains actifs doivent également penser à communiquer, à faire des retours sur ce qui s'est passé, sur ce qui s'est décidé auprès de l'ensemble des riverains concernés. Bernard Hubeau conseille à ce titre de mettre en place un système de mandats clairs au sein des comités.

La participation s'inscrit donc ici au niveau local dans la mise en relation des riverains et des autorités, par l'intermédiaire de l'Ombudsman et de ses qualités de médiateur.

La participation est également un outil auquel les associations ont recours pour favoriser la citoyenneté au sein de la société. L'association « Le Monde selon les Femmes »² par exemple, œuvre à travers une participation des femmes (notamment des femmes migrantes) à une meilleure reconnaissance de leur place dans la société et de leurs droits, par delà les discriminations de genre. Elle cherche à élaborer des instruments pour mettre en évidence les effets négatifs de la discrimination, en travaillant sur les stéréotypes de genre. Cette association veille donc à impliquer davantage les femmes dans la société, en favorisant leur engagement citoyen ; à créer des espaces de réflexion sur les mécanismes qui conduisent aux stéréotypes ; à réfléchir à des recommandations et des actions concrètes, dans une démarche de recherche-action propre à l'éducation populaire

² Voir le site www.mondefemmes.org

Ils proposent notamment un certain nombre de publications et de brochures sur les problématiques du genre, au Nord comme au Sud.

et à l'éducation à la citoyenneté. Un exemple des plus marquants parmi leurs actions est l'organisation du Parlement des femmes qui s'est tenu en octobre 2005 pour sa première édition.

On voit ainsi que la participation peut prendre différentes formes et c'est certainement cette diversité qui fait la richesse de cet outil.

III. La plus-value des projets associant les habitants

Il s'agit ici d'identifier ce qu'apportent les procédés participatifs aux politiques et aux projets mis en place. Une fois encore, l'analyse de Dominique-Paule Decoster peut nous permettre de prendre un certain recul sur les pratiques existantes pour mettre en évidence leur utilité sociale sur un territoire, et notamment à l'échelle d'un quartier ou d'une ville.

Prenons le cas d'une place publique à rénover et développons-le à la manière de D-P Decoster, selon le cadre amusant et clair d'une addition. L'autorité publique compétente remplit un cahier des charges concernant les travaux de réhabilitation de la place. Une entreprise remporte l'appel d'offre selon le principe du mieux-disant financier. Nous avons alors : $1 + 1 = 2$.

Cependant, l'autorité publique locale peut décider d'inclure une clause sociale dans le marché qui oblige l'entreprise à travailler avec des jeunes en formation de rénovation de bâtiments dans un centre social sur la commune. Le contrat ne va alors pas seulement permettre la production, la réalisation d'une nouvelle place, mais va également permettre une production immatérielle, non quantifiable, de l'ordre de la transmission, d'un partage de savoirs entre les ouvriers et les jeunes. Ainsi, une plus value sociale apparaît ici : la clause apporte davantage de sens au projet et de cohésion sociale. Si l'on poursuit l'illustration mathématique de cette démonstration : $1 + 1 = 3$.

Une autre conséquence de cette mise à contribution des jeunes du quartier au projet est la valorisation de ces jeunes et de leur travail. Ils bénéficient alors d'une image positive : $1 + 1 = 4$.

La rénovation de la place par les jeunes notamment, entraîne un contrôle social presque spontané, les habitants du quartier s'appropriant l'espace et l'investissant. $1 + 1 = 5$.

Si l'on ajoute à cela un éventuel travail en amont du projet de coproduction entre les élus et les habitants du quartier, à travers leur expertise

d'usage, le projet gagne encore plus en légitimité et en appropriation de la place par les habitants. 1 + 1 = 6.

Selon cet exemple vertueux, on voit comment dans une politique de développement local, la participation peut aller au-delà de l'informel et contribuer à la création d'une richesse locale, d'une plus-value sur le territoire. Au-delà de cela, c'est une nouvelle forme de contrat social local qui serait en construction.

Conclusion

Va-t-on vers un nouveau modèle de gouvernance urbaine ? Même si le dialogue peut s'avérer difficile, les crispations et les méfiances naturelles pouvant rester assez prégnantes, il existe déjà bon nombre de bonnes pratiques de démocratie participative en Belgique comme ailleurs. En témoignent les quelques exemples développés ici. Ces expériences peuvent servir de source d'inspiration à qui voudrait favoriser la parole de tous les acteurs en présence sur un projet ou sur une politique. Cependant, un des risques souvent pointés du doigt est la consultation sans suite, où l'on ne prend pas vraiment en compte la parole des personnes consultées et souvent à des fins démagogiques. Il y a alors un réel effort de recherche à mettre en œuvre pour trouver de nouvelles méthodes pour favoriser la citoyenneté et la proximité avec les citoyens.

La souplesse de la participation, caractérisée par son manque de cadre purement formel et de méthodologie admise une fois pour toute, permettrait justement aux acteurs d'être créatifs et d'inventer ensemble les modalités d'un nouveau type de gouvernance à l'échelle locale, régionale voire nationale.³

³ Pour aller plus loin :

- Les publications et documents disponibles sur le site de la Politique des Grandes Villes (notamment le rapport final 2001 sur la participation citoyenne et la politique urbaine):

<http://www.politiquedesgrandesvilles.be/subsites/politiquedesgrandesvilles/index.asp?ContentType=HO&Content=index.htm>

- *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, Fondation Roi Baudouin, mars 2006. Disponible en version papier ou sur le site : <http://www.kbs-frb.be/>

- Les études du Think tank européen *Pour la Solidarité* disponibles sur le site : <http://www.pourlasolidarite.be/>