



Diagnostic collectif des forces et des faiblesses des processus de démocratie participative et recherche de pistes visant à redynamiser la démocratie en Belgique

« Les inégalités face aux nouveaux modes de participation et la faiblesse de la démocratie directe et participative »

Analyse collective par les acteurs de terrain

Décembre 2013

Commanditaire : Fondation Roi Baudouin

Coordinateurs et Animateurs : Geertrui De Cock (Levuur) et Raphaël Darquenne (Réseau MAG)

Rapporteurs : Charlotte Maisin (Réseau MAG) et Sofie Vandamme (Levuur)

Auteur : Charlotte Maisin

Avec la collaboration de Ludivine Damay

Table des matières

INTRODUCTION.....	4
A. L'ANALYSE.....	8
1. Définition de la participation.....	8
1.1 Participation politique versus participation sociale.....	8
1.2 Participation organisée versus participation spontanée.....	8
2. Les publics.....	9
2.1 Des citoyens forcément intéressés ?.....	9
<i>Repère théorique 1 : « Bottom-up » et « top-down ».....</i>	<i>9</i>
2.2 L'objet de la participation : Concret / Local >< Abstrait / Régional.....	10
2.3 L'idéal de la représentativité.....	11
<i>Repère théorique 2 : le « cens caché » de la participation.....</i>	<i>11</i>
<i>Repère théorique 3 : Une nouvelle conception de la représentativité.....</i>	<i>13</i>
2.4 Faire tomber les obstacles à la participation.....	13
2.4.1 Les obstacles physiques.....	13
a. Le temps.....	13
b. Les espaces de participation.....	14
2.4.2 Les obstacles sociaux.....	14
a. L'empowerment ou la capacitation.....	14
b. Le parcours de capacitation et le récit de survie.....	16
2.5 L'habitude et l'apprentissage de la participation.....	16
<i>Repère théorique 4 : « Recevoir une part ».....</i>	<i>17</i>
3. Les politiques.....	17
3.1 La culture politique face à la participation.....	17
3.1.1 Capable et sensé, le citoyen ?.....	18
3.1.2 Toujours plus de dispositifs.....	19
3.1.3 Des lobbies dans les dispositifs ?.....	20
<i>Repère théorique 5 : citoyen nimby ?.....</i>	<i>21</i>
3.2 Les contraintes du politique.....	21
3.2.1 Le temps politique ≠ Le temps de la participation.....	22
3.2.2 Partage des compétences et sectorialisation.....	22
3.2.3 Le manque d'accompagnement.....	23

4. Politiciens et citoyens : qui à quelle place ?	23
4.1 Le poids de la parole citoyenne : quelle intensité de la participation ?.....	24
<i>Repère théorique 6 : L'échelle d'Arnstein sur l'intensité de la participation</i>	<i>24</i>
4.2 A qui revient la prise de décision ?	25
<i>Repère théorique 7 : l'impératif de justification</i>	<i>26</i>
4.3 Des espaces participatifs multi-acteurs.....	26
4.4 Instaurer la confiance réciproque	27
4.4.1 La transparence des enjeux	27
4.4.2 La nécessité de balises.....	28
4.4.3 Permettre la discussion sur le cadre	28
B. LES RECOMMANDATIONS PRATIQUES.....	29
1. Sur les publics	29
a. Créer une culture citoyenne de la participation	29
b. Rendre les dispositifs participatifs accessibles à tous	29
c. Donner des moyens et un pouvoir aux citoyens qui participent.....	30
d. Renforcer la cohésion sociale	30
2. Sur les politiques.....	30
a. Créer une culture politique de la participation.....	30
b. Accompagner les élus et les administrations.....	31
c. Penser la participation en termes d'inclusion	31
3. Sur les méthodes.....	31
a. Donner du sens aux dispositifs	31
b. Clarifier le cadre et les enjeux des dispositifs.....	32
c. Alimenter les réseaux et diffuser les bonnes pratiques	32

INTRODUCTION

Ce rapport est le résultat de deux demi-journées rassemblant 13 participants provenant d'horizons diversifiés et dont le statut varie (élus locaux, personnes issues de l'administration, chercheurs, animateurs et méthodologues de la participation, chargés de projet participatif au niveau régional, au sein d'associations, etc.). Leur dénominateur commun est leur implication dans la conception et la mise en place de processus participatifs.

Ces deux demi-journées s'inscrivent dans un processus plus large entamé par la Fondation Roi Baudouin dans le but de faire émerger des pistes visant à revitaliser la démocratie en Belgique. La première étape de ce vaste chantier a été la réalisation d'une recherche académique commandée par la Fondation Roi Baudouin. Cette recherche, réalisée par la KUL et l'ULB (Cevipol), a soulevé dix « points d'attention » permettant d'établir un diagnostic de la faiblesse de la démocratie en Belgique. Les deux focus-group que le Réseau MAG et l'asbl Levuur ont pris en charge, du côté néerlandophone et francophone, portaient sur deux des points d'attention mis en exergue par cette recherche :

- Les inégalités face aux nouveaux modes de participation
- La faiblesse de la démocratie directe et participative

Ce rapport s'organise en deux grandes parties : d'abord, l'analyse du contenu des deux rencontres illustrée par les citations textuelles des participants ; ensuite, les recommandations pratiques énoncées et débattues lors de la deuxième journée de rencontre. Les deux parties se répondent et sont intrinsèquement liées.

Mise en contexte

L'émergence de la démocratie participative impliquant la mise en place par les politiques de dispositifs spécifiques a débuté dans les années 1990. Depuis, on peut recenser une multiplicité des procédures participatives dont le caractère juridiquement encadré fluctue.

Certains dispositifs sont institutionnalisés tels que les conseils consultatifs (CDLD, Art 1122), la consultation populaire communale (CDLD, art 1141 et 1142), les procédures d'enquêtes publiques en matières d'urbanisme et d'environnement. D'autres processus sont liés à des réglementations particulières, par exemple les plans communaux de mobilité (qui consiste à organiser des séances d'information) ou encore les contrats de rivières (qui impliquent de créer un comité d'accompagnement) ou encore le programme communal de développement rural.

D'autres dispositifs – notamment le budget participatif – ne sont pas couverts par des prescriptions légales et renvoient au volontarisme de la commune. Toutefois, le local n'est pas le seul niveau potentiel.

Au **niveau provincial**, il existe les « rencontres citoyennes » dans le cadre du CAP (contrat d'avenir provincial) de Namur. On peut également pointer le « panel des citoyens » de la province du Brabant Wallon autour de la mobilité et du développement durable.

Au **niveau régional ou fédéral**, il existe les consultations sur des zones leviers d'intérêt régional (RBC) ; les consultations publiques sur le cadre éolien (RW) ; les consultations dans le cadre du plan fédéral de développement durable.

Le **niveau européen** – qui, aux yeux du citoyen, semble éloigné et a une connotation plutôt négative – cherche également aussi initier des dispositifs participatifs. Il existe les consultations des parties prenantes (« stakeholders ») ou des consultations des citoyens-lambda initiées par la Commission européenne (via le site « Your voice in Europe ») ; il existe également des panels citoyens européens (voir par exemple l'Agora citoyenne organisée en novembre 2013 rassemblant des jeunes issus des 28 pays-membres pour débattre de la question du chômage), des conférences de consensus, des sondages délibératifs et des « Dialogues citoyens ».

Au vu des participants aux deux rencontres, les échanges ont principalement portés sur les dispositifs institutionnalisés. Toutefois, le débat est resté ouvert et a appelé à la diversification des dispositifs participatifs et à la duplication des expériences à différents niveaux de pouvoir.

Méthode

L'animation a été réalisée selon les principes heuristiques, méthodologiques et éthiques largement décrit dans l'ouvrage portant sur la méthode d'analyse en groupe¹.

Réunissant les différents protagonistes concernés par un même problème, se basant sur l'analyse de situations concrètes vécues par les participants, respectant des règles procédurales d'organisation des échanges, la MAG est un outil d'analyse, d'intervention et de formation mis en œuvre dans une perspective concrète de recherche-action, de prise de décision et de formulation de recommandations basées sur l'expérience pratique des acteurs.

Dans sa version complète, la méthode d'analyse en groupe consiste à réunir, au cours d'une à plusieurs journées, une douzaine de participants. La démarche suppose que l'analyse soit menée par un groupe de personnes (les participants) avec l'aide des chercheurs : il ne s'agit pas d'une méthode « d'interview de groupe » où diverses personnes sont « mises à la question » par les chercheurs – un animateur est chargé de la mise en œuvre et du respect de la méthode, et un rapporteur est la « mémoire » du groupe - mais bien d'un travail mené en commun, à partir de la narration de situations concrètes de travail par les participants. Les résultats de l'analyse en groupe sont donc le fruit d'un processus progressif de discussion et de production collective de connaissances. En permettant de formuler les questions issues du travail de terrain et d'analyser les convergences et les divergences dans l'interprétation des récits formulées, la méthode peut permettre de mieux comprendre les enjeux de situations diverses et d'orienter l'action et les pratiques en fonction des réflexions qu'ont suscité les questions et leur analyse collective.

¹ Van Campenhoudt L., Chaumont J-M. & Franssen A. (2005), *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*, Paris, Dunod.

Qu'il s'agisse d'orienter la décision, d'évaluer l'action, d'accompagner le développement, de construire le travail en réseau, de renforcer les pratiques professionnelles, d'accroître les capacités d'analyse et de gestion, la MAG est un dispositif méthodologique basé sur une éthique démocratique - égalité morale entre les participants, capacitation des acteurs, articulation entre connaissance et reconnaissance, coopération conflictuelle – et modulable en fonction du temps disponible, des problèmes posés et des objectifs poursuivis.

Dans le cadre de ce projet de diagnostic participatif, les principes de la MAG ont été privilégiés (expertise des acteurs, égalité morale entre les participants, analyse des convergences et des divergences, mise en évidence de perspectives pratiques,...) mais la méthode a été adaptée aux objectifs poursuivis. Il ne s'est donc pas agi de la MAG à proprement parler mais d'une méthode ad-hoc de construction d'un diagnostic partagé et de mise en évidence de perspectives pratiques.

Il s'est moins agi d'analyser en profondeur quelques récits que de mettre en évidence dans les diverses scènes ou situations vécues par les acteurs et définies comme problématiques :

- Les enjeux soulevés (par catégories, niveaux, acteurs, situations, questions,...)
- Les convergences et les divergences dans les analyses des participants
- Les logiques des acteurs et les tensions entre ces logiques
- Des éléments de problématisation, hypothèses et apports théoriques
- Des perspectives pratiques

Au fil des analyses par les participants et par l'animateur, ces différents éléments ont été étoffés, construits, articulés et enrichis selon un processus progressif de construction collective de la connaissance pour aboutir à la réalisation d'un rapport final d'analyse prospective. Ce rapport veille à prendre en compte l'ensemble des analyses produites et à proposer des pistes concrètes et pragmatiques destinées à améliorer l'action démocratique.

La première demi-journée a été consacrée au diagnostic collectif où les participants ont été amenés à présenter un récit emblématique des enjeux de la démocratie, à produire un diagnostic, à mettre en évidence ce qui pose problème, à donner des exemples de pratiques intéressantes et à dégager les facteurs de succès et d'échec relatifs aux problématiques mises en évidence,...

Demi Jour 1	Etape 0	Présentation de l'objet, du contexte de travail, des travaux des chercheurs de la première phase portant sur la thématique (voir « diagnostic de la démocratie en Belgique ») et de la méthode à l'aide d'un support powerpoint didactique	15 min
	Etape 1	Tour de table de récits : Chaque acteur propose un récit vécu qui lui semble emblématique en rapport avec la thématique	40 min
	Etape 2	Tour de table de réactions aux récits : Chaque acteur réagit à un ou deux récits de son choix	40 min
	Etape 3	Tour de table constats : Chaque acteur propose son diagnostic à propos de la thématique Quels sont les problèmes liés à la participation ? Quels sont les constats centraux ? Comment est-elle liée à d'autres éléments de la démocratie ? Quels sont les freins, facteurs d'échec, menaces, risques, "mauvaises" pratiques ? Quels sont les facteurs de succès, opportunités, forces, facilitateurs, bonnes pratiques ?...	50 min
	Etape 4	Tour de table de réactions aux constats : Chaque acteur réagit aux constats des autres participants	50 min
	Etape 5	Discussion libre autour des constats et enjeux	30 min

Entre les deux rencontres, l'équipe de recherche a préparé l'analyse du contenu de la première demi-journée et a réalisé une présentation powerpoint du diagnostic partagé. Ludivine Damay, invitée en tant qu'experte a, elle, alimenté le diagnostic partagé par des apports issus de la littérature scientifique et de sa connaissance des terrains de la participation démocratique.

La deuxième demi-journée a été consacrée à l'affinage du diagnostic, au dégagement d'une vision pour la démocratie à l'horizon 2017 et à la mise en évidence de perspectives pratiques.

Demi	Etape 0	Présentation du diagnostic partagé à l'aide d'un support powerpoint didactique et réactions des participants	1h30
Jour 2	Etape 1	Paroles d'experts ou apports théoriques, questions et réponses	30 min
	Pause	Café	15 min
	Etape 2	Tour de table prospectif : chaque acteur propose sa vision (qu'est-ce qui doit avoir changé ?) pour la participation en 2017	40 min
	Etape 3	Tour de table de propositions de pistes d'action concrètes à mettre en œuvre pour améliorer la participation	40 min
	Etape 4	Tour de table d'évaluation du processus par les participants	25 min
	Etape 5	Lunch	

Chaque « focus group » a fait l'objet d'une prise de note brute et d'un rapport raffiné reprenant le diagnostic partagé (constat, convergences et divergences, arguments, apports théoriques) agrémenté des citations des acteurs et les propositions de visions et de pistes d'action concrètes.

A. L'ANALYSE

1. Définition de la participation

1.1 Participation politique versus participation sociale

La participation telle qu'envisagée dans les focus-group fait référence à une participation dont le but est d'influencer la décision politique. Cette participation citoyenne n'implique pas de gommer les désaccords. Au contraire, le groupe considèrera qu'un processus participatif sera intéressant dès lors qu'il dépasse le « consensus mou » et qu'il met une question en débat entre citoyens et élus dans le but de « tendre vers une décision la plus partagée qui soit ». Une distinction entre « participation politique » et « participation sociale » a été soulignée lors des échanges : la première a pour but premier d'influencer la décision politique, la seconde a comme objectif principal de créer du lien social, de renforcer la cohésion sociale. Il va sans dire que la « participation politique » a également un objectif de renforcement de la cohésion sociale, mais cet objectif se poursuit différemment et n'est pas unique.

1.2 Participation organisée versus participation spontanée

La participation qui a occupé les discussions tient davantage de la participation instituée et organisée par opposition à la participation spontanée. La participation spontanée portée par des « assemblées combattantes », par des citoyens mobilisés est considérée comme nécessaire, intéressante et recelant des qualités mobilisatrices importantes. Néanmoins elle n'apparaît pas comme étant toujours suffisante (tout le monde ne s'exprime pas spontanément) et crédible (est-ce une parole manipulée ?) notamment pour les politiques autour de la table.

La participation spontanée est accessible pour certains publics, peut-être pas pour d'autres et surtout pas sur tous les sujets. Je pense à la réforme sur les sanctions administratives communales, la loi n'a pas été modifiée malgré de grosses mobilisations : ça n'a donc pas marché.

La montée spontanée d'opposition est parfois poussée par des lobbys. Donc, attention, il faut aussi se méfier.

Un constat est posé par le groupe : il est nécessaire que la participation instituée implique une part de participation spontanée, sinon la rigidité du carcan ne permet plus la créativité et l'expression des points de vue émanant des citoyens.

Ne serait-il pas intéressant de lier la participation spontanée et la participation instituée ? Si on sépare les deux, est-ce opportun ? Revendiquer sans s'investir et s'investir sans influencer : est-ce efficace ?

Cette participation spontanée, cette « part du citoyen » dans les dispositifs participatifs institués est visible à certains endroits, à certains moments. Certains participants diront qu'il faut lui laisser une place, notamment quand il est question de définir le cadre du dispositif participatif. Selon eux, le cadre ne doit pas être imposé aux participants et doit pouvoir être discuté (voir plus loin).

Une participante arguera également que la participation spontanée doit être pensée différemment qu'avant, elle s'exprime via l'émergence des « nouvelles utopies », porteuses de créativité et de mouvement, qu'il s'agit de « suivre, d'investiguer ».

Généralement les citoyens ne se font pas faire, ils remettent en cause l'organisation et les organisateurs et pour ce faire, ils utilisent plusieurs stratégies : certains s'en vont (on parle souvent du syndrome des « femmes francophones » parce que ce sont souvent des femmes francophones qui quittent les réunions. L'une disait qu'elle savait déjà beaucoup de choses et qu'elle n'apprendrait rien de ces réunions, l'autre pensait que ce n'était pas sa place) ; d'autres nous ont traités de fascistes et de nazis,... ce qui pouvait faire un peu peur mais qui dans le fond, était positif car dans ces dispositifs qui sont parfois assez artificiels, il y reste quelque chose « du citoyen », il a son mot à dire malgré le cadrage assez strict des procédures.

2. Les publics

2.1 Des citoyens forcément intéressés ?

Repère théorique 1 : « Bottom-up » et « top-down »

L'intérêt citoyen à participer à un dispositif participatif peut être très varié. Certains citoyens développent des actions de participation spontanée parce qu'ils « ont envie » de faire pression sur une décision politique, faire entendre leur avis, proposer et défendre des initiatives. Cela s'inscrit dans le cadre des libertés individuelles. Dans ce cas, la littérature scientifique parlera d'initiatives de type « bottom-up ». Dans d'autres cas, la participation citoyenne sera organisée par le monde politique lui-même qui mettra en place des dispositifs diversifiés et poursuivant des objectifs variés. Il s'agit de processus de type « top-down ». Dans ce cas, l'intérêt du citoyen sera suscité mais il ne peut pas être forcé et obligé. La participation dite « top-down » est une participation en vogue depuis les années 90-2000. Elle est très différente des mouvements participatifs des décennies antérieures marquées par des grandes vagues de contestation.

Le groupe a principalement évoqué les dispositifs de type « top-down » mis en place par le politique et qui s'adressent aux citoyens intéressés. Bien qu'il y ait un accord pour susciter la participation au sein de la population, pour faire tomber les obstacles pour que tous et toutes puissent participer aux dispositifs, pour créer ce « pont » entre les politiques et les citoyens, il est également admis que « la participation ne se force pas », que « iedereen recht heeft om op zijn eiland te blijven zitten » :

Qui sommes-nous, nous (universitaires, personnes issues du monde associatif, politique) pour obliger les autres à venir dans des dispositifs participatifs ? Je pense qu'il s'agit de distinguer l'obstacle à la participation que ce qui est de la volonté de vouloir ou ne pas vouloir s'investir dans des dispositifs. Finalement, ce n'est pas à nous de savoir si oui ou non, les citoyens doivent s'investir.

We hebben besloten dat iedereen het recht heeft om op zijn eiland te blijven zitten, je kan wel een brug slaan.



Une divergence : participation en ville ≠ participation à la campagne

On constate que la participation citoyenne est perçue de manière différente en fonction du lieu de vie (milieu rural et milieu urbain) et de l'importance de la commune. Dans les campagnes et les plus petites communes, là où la population est moins nombreuse, le leader politique présent envisage la participation citoyenne de manière spontanée (« bottom-up »), conviviale (fêtes, rencontres de quartier informelles, etc.) et s'inscrivant au sein de rapports personnalisés. Il explique cela par le cloisonnement moins important entre la vie politique et la vie citoyenne. Dans le cadre des contrats de quartier en milieu urbain, une participante pointera le fait que la participation « fonctionne

mieux » quand il y a une opposition entre citoyens et politiques, quand le sujet abordé est conflictuel, lorsque les citoyens veulent donner leur avis sur des enjeux-clés et qu'ils n'adhèrent pas à l'action politique. De manière générale, les participants soulignent qu'il est important de légiférer « finement » et « en fonction des particularités » lorsqu'une loi impose la mise en place de dispositifs participatifs aux communes.

A la campagne, et particulièrement dans ma commune, la participation est très dépolitisée et elle varie en fonction des quartiers. Ça reste très festif ou ça parle de problèmes très locaux (...) La participation, c'est davantage une façon d'être. Professionnaliser la vie politique, c'est l'erreur à ne pas commettre.

2.2 L'objet de la participation : Concret / Local >< Abstrait / Régional

Le local n'est pas le seul niveau potentiel de la participation, même si il semble être a priori le niveau de vie qui engendre les problématiques les plus mobilisatrices. L'aménagement du territoire et de l'espace public est également considéré comme le « sujet de prédilection » de la participation car il touche directement les individus dans leur vie quotidienne.

Is makkelijker over concrete zaken en lokale initiatieven. Wel over de tegels van de stoep maar niet over ouderenparticipatie.

Les gens se mobilisent quand il s'agit de choses concrètes et que ça concerne le bien-être direct. Il faut du concret. Par exemple, lorsqu'il s'est agi d'organiser l'îlot d'un quartier, toutes les personnes qui vivaient autour de cet îlot étaient présentes, sans exception. Ça, c'est mobilisateur.

Ook rond ruimtelijke ordening, stadsvernieuwingsprojecten en dan had je het gevoel dat er voor dat soort zaken wel ruimte voor participatie is, belangrijker is participatie over sociale zaken.

Il existe néanmoins des dispositifs mis en place à d'autres niveaux de pouvoir que le niveau communal : les consultations sur les zones levier d'intérêt régional, les procédures qui encadrent les consultations publiques sur le cadre éolien, la consultation sur le plan fédéral de développement durable, les consultations en ligne de la Commission européenne, etc.

Certains acteurs insistent sur l'importance de susciter la participation des citoyens sur des sujets plus abstraits (tels que la démocratie, la pauvreté, la cohésion sociale, etc.) en les rendant concrets, en les rattachant aux réalités vécues par les citoyens et en considérant que les citoyens ont un rôle à jouer et un avis à exprimer sur des thématiques plus larges :

Ce serait vraiment triste que seul le « coin de chez soi » soit le seul sujet possible. On est partis, dans notre cas, d'un sujet d'abstrait (les personnes handicapées) et on l'a rendu concret. Dans notre cabinet, il y a la cohésion sociale et l'aménagement du territoire, je trouve cela vraiment dommage quand on dit qu'on peut faire réagir sur les gens sur des choses concrètes d'aménagement mais pas sur des questions plus « abstraites » de pauvreté. On peut parler de choses abstraites dans les dispositifs.

Il y a petit bémol... La volonté actuelle du bourgmestre est de dire : on va faire d'autres petits budgets participatifs pour les différents quartiers mais pas on ne le fera pas à un niveau communal car les citoyens ne s'intéresseraient qu'à leur bout de rue, pas aux enjeux qui ont une dimension communale...

2.3 L'idéal de la représentativité

Dans l'imaginaire idéal de la participation, les dispositifs devraient permettre à chacun de prendre part aux dispositifs, ce qui engendrerait une réelle « représentativité » de l'ensemble de la population et comblerait, en ce sens, les lacunes de la démocratie représentative. Toutefois, les participants constatent que les publics les moins dotés socio-économiquement et socio-culturellement sont les plus difficiles à mobiliser et à impliquer dans les dispositifs participatifs. Certains dispositifs sont mis en place uniquement dans le but de « faire participer ceux qui ne participent jamais ». Cette idée renvoie à la notion de « cens caché de la participation ».

'Wij hebben zelf een muur rond ons gebouwd'. Soms zijn mensen niet te betrekken in het participatieproject. Hoe doe je dat dan?

Repère théorique 2 : le « cens caché » de la participation

Le « cens caché » consiste à dire que, bien qu'on ait supprimé le suffrage censitaire, une autre forme de cens réapparaît : la participation politique est l'apanage des élites, des mieux dotés socio-culturellement et socio-économiquement. Le « cens caché » se reproduit dans les dispositifs participatifs. Les analyses des sondages *online* de la Commission européenne le prouvent : c'est un public averti sur les affaires européennes et très doté socio-économiquement qui participe aux sondages.



Une divergence : être représentatif à tout prix ?

Pour faire face à ce problème de représentativité au sein des dispositifs participatifs, le groupe met au jour deux postures possibles : 1) chercher à assurer une représentation de l'ensemble des groupes de la société en mettant en place une politique de quotas ou 2) faire tomber au maximum les obstacles à la participation pour créer des dispositifs de qualité où la représentativité n'est pas perçue comme le critère de légitimation du dispositif.

La première posture est principalement portée par les politiques qui veulent des garanties que l'ensemble de la population s'exprime, que le dispositif participatif ne soit pas accaparé par quelques leaders d'opinion ou des lobbies.

Souvent, ces lieux de concertation sont très sectoriels : les aînés pour les aînés, les personnes handicapées pour les personnes handicapées, etc. Il faut de l'inclusion dans les politiques générales de tous ces publics. Parler de « quota » n'est pas toujours très vendeur mais c'est peut-être intéressant.

La seconde posture est davantage défendue par les animateurs des dispositifs participatifs, les « méthodologues » de la participation. Selon eux, la représentativité est impossible car « il y a autant de publics potentiels que de groupes sociaux dans la société, c'est-à-dire une infinité ». De plus, une politique de quotas peut être définie de différentes manières, sur base de critères variés.

Si on a une femme isolée, homosexuelle, d'origine étrangère et handicapée, elle doit absolument faire partie d'un dispositif pour la démocratie participative puisse être considérée comme « réussie » ?

Je pense que le débat sur la représentativité en tant que tel n'a pas de sens. Il s'agit de la représentativité en tant que facteur de « légitimation » du processus participatif. On utilise toujours la représentativité comme facteur de validation des processus et c'est là où se situe le piège car il n'y a pas une façon de vouloir être représentatif mais bien une multitude de manières. Parfois on impose des

quotas pour avoir une mixité des représentants, parfois c'est la prise en compte de tous les points de vue, parfois c'est une question d'habitants, de quartiers, etc.

Certains soulignent le fait que la «nécessaire représentativité» va à l'encontre du principe selon lequel la participation doit être volontaire. Il est impossible de forcer les gens à participer. L'essentiel est de leur donner la possibilité de s'engager.

On ne cherche jamais à atteindre la représentativité car c'est contradictoire avec le fait que la participation est volontaire, mais il est important d'ouvrir le processus à un maximum de personnes. Il s'agit de débloquent nous-mêmes les obstacles. Quand on ne tombe pas dans une discussion molle mais qu'il y a débat, nous pensons que nous faisons face à un espace de participation qui est légitime même s'il n'est pas représentatif.

Nous sommes un Conseil d'avis. Je n'aime pas lorsqu'on dit que les jeunes du Conseil représentent l'ensemble des jeunes car, selon moi, ils ne sont pas représentatifs. On essaye qu'ils représentent la diversité mais les freins sont tels que c'est très difficile. Bien que le Décret vienne de changer, demandant qu'il y ait un quota de jeunes provenant des AMO, on n'arrive pas à ce quota pour la simple raison que, historiquement, il y a peu de liens entre le Conseil de la Jeunesse et l'Aide à la jeunesse. Même en étant très proactifs, en se rendant sur place, en prenant des contacts personnels, on n'y arrive pas. Du coup, la question de la représentativité est difficile. Ça ne me gêne très fort que l'on dise que le Conseil est représentatif des autres jeunes, ce sont des porte-parole peut-être.

La diversité qualitative des participants au sein des groupes dispositifs est pour autant considérée comme «belangrijkste» et directement liée à l'objectif principal de la participation qui est de parvenir à construire une décision partagée par différents publics.

Participatie neemt verschillende groepen op en juist door de diversiteit leer je uit participatie.

Pour atteindre cet objectif, l'enjeu de la démocratie participative n'est pas tant une «kwestie van motieveren van moeilijk bereikbare groepen maar wel een kwestie van betrekken» qui consisterait à rendre les gens en «capacité de participer» en faisant tomber au maximum les obstacles physiques et sociaux à la participation. Il s'agit ensuite de travailler sur la notion de représentativité avec les participants aux dispositifs participatifs afin de comprendre ce qu'elle implique et de donner les outils pour que ces participants puissent réellement être considérés comme représentatifs de la population.

La représentativité, c'est davantage un processus, un dialogue autour du fait qu'on est ou pas représenté par quelqu'un plus qu'une représentativité en soi. Au lieu de travailler sur la question «un groupe ou une personne est-elle représentative?», il faut davantage travailler sur les outils, sur le «comment bien représenter?».

Comme se le demande un participant, la participation ne participerait-elle pas à mettre en place un nouveau système de représentation ?

Zijn we niet een nieuw vertegenwoordigersstelsel aan het maken?

Repère théorique 3 : Une nouvelle conception de la représentativité

Représenter : qu'est-ce que ça signifie ? Le représentant élu, le politique échappe-t-il à ce débat sur la représentativité ? Non. Aujourd'hui, on critique beaucoup les élus car on considère qu'ils ne sont plus assez représentatifs de la population et des minorités. La « représentation miroir », qui consiste à demander aux élus d'être « à l'image » de la population, de se positionner comme un « microcosme » de la population, n'est pas possible. Pourquoi, dès lors, défendre une politique de « quotas » et des principes de parité ? Une autre théorie consiste à dire que la « politique de présence » est nécessaire : ce n'est pas parce qu'une femme ressemble à une autre femme qu'elle doit siéger au Parlement mais parce qu'on considère qu'elle va apporter une vision différente. Finalement, on ne considère plus, actuellement, qu'un élu est « par essence » représentatif. Ce n'est plus un statut lié à des élections mais bien une qualité qui s'acquiert au cours du travail. La démocratie représentative et ses institutions ne sont plus sacralisées. C'est pourquoi on considérera parfois qu'un groupe de citoyens mobilisés est parfois plus « représentatif » de la population, plus connecté à la base que les élus parce qu'ils ont réalisé un travail et ont acquis des qualités pour l'être. C'est ce qu'on appelle la « démocratie performative ».

2.4 Faire tomber les obstacles à la participation

2.4.1 **Les obstacles physiques**

a. Le temps

La question du temps est posée et semble, aux yeux de plusieurs participants, fondamentale. Comment participer à un dispositif participatif quand la vie active est si prenante ? Les personnes intéressées par les dispositifs sont-elles nécessairement celles qui disposent de peu de temps pour s'impliquer ? Au contraire, si les citoyens sont réellement intéressés par quelque chose, dégagent-ils le temps nécessaire à leur implication dans le processus ?

Mensen die structureel tijd insteken zijn niet de vertegenwoordiging van de samenleving. Dat is probleem: je mist altijd mensen die wel geïnteresseerd zijn maar die andere prioriteiten hebben. In kleine gemeenten zijn het altijd dezelfde mensen die geëngageerd zijn. Behalve als ze kinderen hebben.

Le grand problème, c'est qu'on n'a pas le temps, sauf quand il s'agit des personnes retraitées. Quand on a produit quelque chose d'intéressant à partir d'une parole spontanée, il y un déficit, un vide qui se crée, on n'a pas le temps d'aller plus loin. Les gens dans notre société civile sont des gens actifs. Cela touche directement au problème de la participation.

Op basis van tijd worden mensen ook uitgesloten. versus: Dat is een excuus, als je iets belangrijk vindt, dan maak je tijd.

Certains participants considèrent que la question du temps doit être contournée en variant les méthodes et rencontrant les citoyens sur des lieux de travail, dans des associations, au sein d'institutions où elles se rendent régulièrement ou dans lesquelles elles vivent.

We maken ook te weinig tijd. Tijd is ook een belangrijk gegeven, zeker bij mensen met een beperking. We hebben een waaier nodig van methodieken.

b. Les espaces de participation

Les espaces de participation sont pointés par les certains membres du groupe comme étant « connotés » et difficiles d'accès. Cette barrière physique à la participation pourrait être levée en travaillant à partir de lieux où vivent et travaillent les citoyens, par exemple, les maisons de repos, des centres de jeunes, mais également à partir d'organisations plus ouvertes comme les maisons de quartiers et les restaurants sociaux, etc.

Certains insistent sur l'importance de la présence des organisateurs dans les espaces publics, dans les rues, dans les quartiers et également chez les gens. Les « marches exploratoires » sont, en ce sens, une démarche particulièrement utilisée pour se rendre compte des obstacles présents pour se rendre à l'espace de participation qui n'étaient pas visibles *a priori*.

Le problème a été de trouver des endroits où réaliser cette animation, il fallait trouver un lieu où se rassemblaient les jeunes. Quand la participation était organisée sur une base volontaire, quand il s'agissait d'un appel lancé à partir d'une association, il y avait 2-3 jeunes volontaires, pas plus. Par contre, quand on s'est associé avec des stages qui étaient déjà constitués et qui ont accepté qu'on réalise l'animation pendant leurs heures, on avait directement accès à une trentaine de jeunes. Il est difficile d'avoir des gens volontaires, il est plus facile d'avoir des groupes déjà formés.

2.4.2 Les obstacles sociaux

a. L'empowerment ou la capacitation

L'empowerment – ou la notion de « capacitation » qui consiste à octroyer du pouvoir aux individus ou aux groupes afin de leur donner « les cartes en main » pour agir sur leur situation, afin qu'elle ne soit plus subie. Cette idée renvoie à la responsabilisation, au « développement du pouvoir d'agir », à l'autonomisation » des individus ou groupes d'individus – est perçu comme un défi majeur à relever pour légitimer les dispositifs de participation : le dispositif participatif sera considéré comme « valable » si un maximum de barrières physiques et sociales ont été levées pour rendre accessible et mettre en « position de participer » la plus grande proportion de citoyens.

Pour rendre les gens « capables », les participants insistent sur l'importance de lever les barrières et de s'adapter au public : l'importance du langage adopté, de la traduction des termes vers un langage ordinaire, de la méthode utilisée (ludique, jeux de rôles, etc.) ont été soulevées à plusieurs reprises.

Zo is de woordenschat soms te moeilijk voor gehandicapten, ook in de adviesraad.

Vragen van experts zijn vaak te moeilijk. Ook voor participatie. Het woord alleen is al zeer moeilijk. Hoe wij omgaan met taal is misschien nog meer dan de structuren een belangrijke factor.

Il faut mettre une méthodologie différente en place pour pouvoir toucher et récolter les paroles des jeunes qui ont un moindre niveau d'étude. Je ne suis pas d'accord avec le fait de dire qu'il faut utiliser la même méthode pour toucher les adultes et les enfants. Il faut trouver les mots et la manière pour les toucher. Beaucoup de jeunes ne savaient pas grand-chose du fonctionnement de la démocratie au niveau communal. Il s'agissait de construire de manière ludique, par des jeu de rôles et de mise en situation, ce sur quoi ils voulaient agir dans leur commune.

Le langage est un obstacle, ça fait peur. Par exemple, je suis partie avec un groupe de jeunes étrangers ou d'origine étrangère visiter le Parlement belge, ils se sont assis sur les sièges et ont pris le nom des

parlementaires, ils se sont mis dans la peau du personnage et se sont pris au jeu. Finalement, ces jeunes qui soi-disant ne s'intéressaient pas à la politique sont sortis avec une autre vision.

Au sein du groupe néerlandophone, la question de la méconnaissance de la langue est également évoquée :

Het is de taal die je gebruikt. Als je als nieuwkomer hier komt, dan heb je ook een culturele taal die je niet kent. bv. wat een schoolreis is, een mossel Feast. Het zijn heel kleine dingen...

Les participants considéreront également qu'il est important de traduire l'expression des points de vue citoyens en « langage politique », ce rôle crucial incomberait aux méthodologues, aux animateurs de l'espace participatif qui ont un rôle central de pivot, de médiation à jouer entre le champ citoyen et le champ politique afin que le dialogue soit instauré, afin d'instaurer une considération réciproque et susciter l'implication de tous.

Cette traduction à double sens est nécessaire pour permettre l'empowerment, qui constitue une clé de la réussite d'un dispositif participatif.



Une divergence : l'habitus, un mal infranchissable ?

Pour certains participants, l'idée de la « capacitation » du public dans le cadre de dispositifs participatifs, bien qu'elle soit fondamentale, ne se suffit pas. Elle doit être accompagnée d'une politique générale permettant de doter tous les publics, dès le début de leur vie, de capitaux économiques, sociaux et culturels leur donnant les clés nécessaires à la participation. Cette idée renvoie à la notion d'habitus, au « système de dispositions réglées » que chaque personne détient, en fonction de la classe sociale, économique, culturelle dans laquelle il est né et a grandi.

« Ce n'est pas tout de donner la « capacitation » aux gens de participer, il faut aussi leur donner le choix de participer ou pas. Il y a des obstacles purement matériels (personnes handicapées, personnes sans papiers, etc.). Ce n'est pas tout de rendre les gens capables, il faut aussi leur donner les moyens de l'être ».

Les ressources socio-économiques et les ressources culturelles (qui consistent notamment à connaître les « canaux » pour pouvoir participer) dont chaque individu dispose peuvent être utilisées comme une grille de lecture pour comprendre pourquoi certains citoyens participent davantage que d'autres aux dispositifs participatifs :

Sur la question qui tend à distinguer les obstacles à la participation à une (non) volonté de participation, je voudrais rappeler que ça fait 40 ans qu'on parle d'« habitus et de capital culturel », il faut les clés et les codes pour pouvoir participer, quand on aura tous les mêmes moyens, ça m'étonnerait que certaines personnes ne souhaitent pas participer. Quand on peut le faire, c'est rare de vouloir rester dans son coin.

Verontrustend is wel dat grote groepen niet weten dat ze kunnen participeren, het zijn vooral hooggeleiden die deelnemen aan participatie.

Als je nieuw bent dan is er de onwetendheid over de politiek maar je moet ook de kanalen kunnen kennen.

D'autres argumenteront qu'un vrai dispositif « capacitant » permet de dépasser ces différences et la notion d'« habitus de classe ». Ce fut notamment le cas à Porto Alegre dans le cadre du budget participatif impliquant des personnes défavorisées socio-économiquement. On peut également citer

le dispositif « Une démarche inclusive pour construire le Décret Inclusion » qui a fait participer entre autres) des personnes porteuses d'handicaps moteurs et mentaux en mettant en place des mécanismes de traduction, d'adaptation, des outils rendant accessible le dispositif en lui-même ainsi que son contenu dans le but de négocier et rédiger un Décret visant à favoriser l'inclusion des personnes handicapées au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale.

A Porto Alegre, un budget participatif a été réalisé avec les habitants de favelas qui n'étaient pas dotés de capitaux et d'habitus culturel, le processus a très bien marché car on leur a donné un vrai cadre, avec des vrais moyens et des vrais enjeux, l'habitus n'est pas un mal qu'on ne parviendra pas à dépasser.

b. Le parcours de capacitation et le récit de survie

Le parcours de capacitation a été clairement explicité dans le récit de Chantale, aujourd'hui belge d'origine congolaise qui, dès l'école primaire, a compris que sa nationalité et le fait de ne pas avoir de papiers en règle ne lui permettait pas d'être reconnue au même titre que les autres enfants au sein de la société. Elle a dû « combattre » dès son plus jeune âge pour parvenir à défendre ses droits, pour être reconnue comme une citoyenne à part entière, participer activement à la société et aujourd'hui, faire participer les membres de sa communauté d'origine, exclus et marginalisés.

Ces personnes « exemplatives » peuvent être considérées comme des relais vers un public marginalisé pouvant aider à susciter une participation et une prise de parole d'un plus grand nombre, encourager une posture positive vis-à-vis de l'intégration non-évidente dans la société car cet exemple démontre que « *c'est un processus long et difficile de passer de l'individu au travail militant à un niveau général* ».

2.5 L'habitude et l'apprentissage de la participation

Un consensus au sein des groupes émerge sur l'importance de créer l'habitude de la participation à l'école pour réduire au maximum ces différences socio-économiques et culturelles qui conditionnent la participation de certains publics aux dispositifs :

In het onderwijs zijn we geleerd stil te zijn en te zwijgen. De rol van het onderwijs is dat we moeten leren participeren. Leerlingen moeten betrokken worden in hoe doen we dat, waarom doen we dat, hoe kunnen we dat aanpakken.

L'habitude de la participation commence à l'école. Dans les écoles, la plupart du temps, les élèves n'ont pas la parole malgré qu'ils passent la majorité de leur temps sur place. Certaines directions ne veulent pas de cette participation car ils en ont peur... Pourtant, l'idée n'est pas de remettre en question l'autorité mais de remettre les élèves dans leur place d'acteur : on reporte toujours les choses sur les autres, mais pourquoi pas ne pas être un acteur face aux problèmes que l'on rencontre ? Une sensibilisation dès le plus jeune âge à une démarche participative est importante.

Tout comme la représentativité, la participation s'apprend, elle ne s'acquiert pas instantanément, c'est en l'expérimentant qu'on peut obtenir de meilleurs résultats :

Het laatste weekend van de G32 bleek vooral succes omdat we in het tweede weekend geleerd hadden hoe we met elkaar om moesten gaan en hoe we na meningsverschillen toch tot consensus konden komen.

Dans le groupe néerlandophone, plusieurs fois, l'importance des apprentissages lors des dispositifs participatifs a été évoquée. Le dispositif doit être l'occasion d'un « leermoment » pour tous :

Ook al nemen ze niet direct actief deel aan de discussie omdat dat voor hen een leermoment is.

Het is belangrijk dat je van elkaar leert in participatie.

Cette idée d'apprentissage (d'un outil, d'une méthode, des opinions des autres) renvoie à la notion de « Recevoir une part » au sein des dispositifs participatifs développée par Joëlle Zask.

Repère théorique 4 : « Recevoir une part »

Une solution énoncée afin que les citoyens acceptent de s'investir dans un processus participatif et y consacrent du temps consiste à « donner une part » aux citoyens pour que leur investissement soit reconnu. Cette théorie est explicitée par Joëlle Zask dans son ouvrage « Participer, essai sur les formes de participation ». Selon cette auteure, il est nécessaire que les dispositifs participatifs articulent trois éléments : 1) Prendre part ; 2) Contribuer ; 3) Recevoir une part. En effet, participer ne peut pas se réduire à faire figure de participant, cela renvoie à une perception « instrumentalisante » de la participation organisée. « Prendre part » consiste à s'impliquer dans une activité commune afin de créer une activité qui dépasse les intérêts particuliers. Cela implique de s'inscrire dans une relation de co-construction des acteurs. « Prendre part » a un objectif : « contribuer », contribuer à un changement social, à un changement de pratique. Joëlle Zask dit que « si on enlève la part contributive de l'homme, alors l'homme n'existe plus, il est déshumanisé, désaffilié ». « Recevoir une part » renvoie à l'idée que même s'ils construisent un groupe, les individus qui participent à un dispositif continuent d'exister en tant qu'individus. Cela implique que l'individu ne soit pas oublié et qu'il soit reconnu en tant que tel. Pour cela, il est important que « l'environnement soit suffisamment outillé pour faire bénéficier l'individu de quelque chose d'intéressant ».

3. Les politiques

3.1 La culture politique face à la participation

Des participants, tant dans le groupe francophone que néerlandophone, met au jour la question de la « culture des élus ». Selon eux, la participation s'explique par la « culture politique des élus ». Certains politiciens sont plus ouverts que d'autres à l'idée de faire participer les citoyens à la co-construction d'un projet et d'une décision, il est alors question de concertation, de codécision. D'autres limitent la participation des citoyens à l'information et au dialogue. L'ouverture des élus au changement, à la possibilité de faire autrement est prédominante.

Je suis retourné voir la note d'orientation politique de la majorité pour voir ce qu'ils disent sur le sujet, ils disent qu'ils veulent poursuivre l'information et le dialogue instaurées entre les différentes populations, associations et groupes structurés (comités de quartiers, association de commerçants, associations) dans le respect des prérogatives des élus de la démocratie représentative. Pour moi, ça plante le décor. Déjà, on parle d'information et de dialogue, on ne parle pas de consultation, concertation et de codécision. Et ensuite, on dit « dans le respect des prérogatives des élus de la démocratie représentative », ce qui veut dire en gros, il y a les élus et puis les autres. Il y a assez peu de dispositifs et de volonté de faire participer les citoyens, ce qui existe, ce sont les dispositifs obligatoires par des processus légaux (...) Mon sentiment c'est que la majorité n'a pas envie de se saisir de ces outils. Mais je pense que c'est une question de culture.

Er moet een soort cultuurverandering komen. Politici moeten er ook mee leren omgaan waarbij burgers ook volwaardig worden gezien, meer openheid, de rollen van de verschillende actoren kunnen veranderen. Bijvoorbeeld de rol van de middenveldorganisaties veranderen. De culturen zijn belangrijker dan de structuren, bijvoorbeeld de staatshervorming. Belang van de representatieve democratie maar daarbinnen moeten ook andere systemen bestaan.

De Genks worden in het hele proces betrokken. Er is een cultuurverandering in Genk. Voorbeeld van hoe het niet moet : gespreksgroep om Limburg te profileren als stad, maar ze waren vergeten om de burgers te raadplegen.

Faire participer les citoyens à la prise de décision politique est-elle une idée qui fait consensus chez les politiques ? Il n'est pas politiquement correct de critiquer la participation citoyenne. Néanmoins, les politiques la mettent-ils en place pour ses objectifs réels ou pour l'image positive de « bon démocrate » que ces dispositifs renvoient ? « Tout le monde est pour » mais lorsqu'il s'agit de mettre les choses concrètement en place, est-ce réellement réalisé ? Les réponses varient en fonction des politiciens eux-mêmes et de cette « culture politique ».

De gemeenteraadsverkiezingen is die discussie gevoerd. Iedereen was het eens dat dat iets is dat voor alle gemeenteraadsleden belangrijk is. Nadeel is dat er nu niemand is waar je voor participatie uitdrukkelijk terecht kunt.

3.1.1 Capable et sensé, le citoyen ?

La question de l'expertise citoyenne, du « bon sens citoyen » telle qu'elle est évoquée dans la citation précédente, ou ce qu'on appelle dans la littérature scientifique « la capacité de jugement du citoyen » est régulièrement posée, fait-elle écho chez les politiques ?

Un point qui a attiré mon attention, c'est la crédibilité des citoyens par rapport au politique. Les politiques vont mettre en place des gros projets sur la participation parce que ce sont des « beaux concepts », mais y croient-ils vraiment, pensent-ils réellement que les citoyens ont quelque chose à apporter, qu'ils détiennent une expertise ? Selon moi, Faire exprimer le bon sens des gens prend du temps, c'est tout un art mais il est terriblement présent et précieux. Il y a une capacité de compréhension particulièrement importante.

L'« expertise citoyenne » est-il un concept accepté et reconnu par tous ? Avec la mise en place des conseils consultatifs sectoriels, certains considéreront qu'on étiquette les citoyens en fonction d'un secteur, d'une thématique ; les gens participent à un dispositif parce qu'ils sont « experts d'une thématique » et « représentants d'un groupe donné » et non pas parce qu'ils sont considérés comme des « experts citoyens » capables de donner un point de vue sur des thématiques transversales. En ce sens, il y a une disqualification du « bon sens citoyen généraliste ».

On demande à des groupes de participer à des dispositifs en les considérant comme « experts » d'une thématique. Par exemple, on crée un conseil consultatif des personnes handicapées dans une localité et les participants doivent donner leur avis sur les problèmes concernant les personnes handicapées dans la commune. D'une certaine manière, on dévoie un objectif qui pourrait être louable en désignant la personne « experte » alors qu'elle aurait beaucoup de choses à dire, en tant que citoyen-ne, sur ce qui concerne bien d'autres sujets. Trop souvent, on cloisonne les « experts » qu'on va chercher en tant qu'experts et non pas en tant que citoyens ayant un avis plus large.

Ce point de vue n'est pas exprimé au sein du groupe néerlandophone qui estimerait que la société évolue davantage vers des dispositifs plus participatifs, moins circonscrits aux experts :

Mijn indruk is dat we van expert gedreven naar adviesverlening evolueren, naar meer participatief gedreven adviesverlening.

La logique du conseil consultatif, qui rassemble un certain nombre de volontaires autour d'un sujet donné, a une logique différente des panels de citoyens tirés au sort et s'exprimant sur des thématiques de société plus larges, moins sectorielles. Cette façon de fonctionner (à l'image des jurys d'assises) suppose que le « bon sens citoyen », cette « capacité de jugement » est présente chez l'ensemble des citoyens et qu'elle est intéressante à mobiliser.

Le tirage au sort, c'est un système opposé à l'élection considéré comme un mode de désignation aristocratique. L'idée n'est pas que les gens du Parlement soient tirés au sort pour que notre système soit réellement démocratique mais il conviendrait d'utiliser cette technique à côté, en parallèle de la représentation, comme un moyen supplémentaire de connaître la volonté du peuple.

3.1.2 Toujours plus de dispositifs

Les dispositifs participatifs mis en place dans les communes tendent à représenter la société par « secteurs », poursuivant une logique « néo-corporatiste élargie ». Ces dispositifs participatifs mis en place par le politique afin de faire participer une certaine catégorie de la population (ex : le Conseil consultatif des aînés) deviennent de plus en plus contraignants et obligatoires pour les communes (cfr. Décret Furlan).

Cette manière de fonctionner est perçue de manière nuancée : d'un côté, « c'est bien et nécessaire » d'entendre la voix de toutes les catégories de profils (aînés, jeunes, personnes handicapées, allochtones-autochtones, etc.) et il « faut obliger ceux [les politiciens] qui ne pensent pas la participation à la mettre en place », d'un autre côté, il peut être préjudiciable de créer des « conseils à la chaîne qui risquent d'encommissionner les dossiers » :

*En tant que bourgmestre, j'ai l'obligation de créer une commission « cohésion sociale » avec 3 sous-commissions : une pour les personnes âgées alors qu'il y a déjà 3 associations de 3*20 qui fonctionnent très bien, une autre pour les personnes handicapées alors que nous avons reçu un prix de la FRB pour notre prise en compte des personnes handicapées dans les politiques de la commune, et une pour les jeunes. Que vais-je tirer de ces commissions ? Cela ne sert à rien, de mon point de vue, on va uniquement en-commissionner tous les dossiers. J'ai le sentiment que trop de conseils institutionnalisés risquent de tuer la démocratie et de mettre tout à fait à mal la démocratie participative. J'ai listé le nombre de commissions qu'on souhaitait mettre en place au sein de ma commune : 14. J'ai beaucoup de doute quant à la capacité à gérer l'ensemble de ces commissions.*

De manière générale, les participants constatent que les « bonnes » initiatives participatives visant répondre aux faiblesses de démocratie représentative existent déjà. Mieux vaut renforcer, améliorer l'existant et créer des coordinations, des transversalités, des liens entre les initiatives existantes plutôt que de créer de nouvelles procédures. Les renforcer et les améliorer passe notamment par l'adaptation à la société de communication actuelle, en pleine mutation (réseaux sociaux, etc.).

La question du « Comment faire ? » [pour favoriser la participation] occupe les esprits, tant du côté des citoyens que du politique. Le constat est que la démocratie représentative est en crise, la démocratie participative permet de combler certaines lacunes. Alors on engage des gens pour qu'ils trouvent de

nouvelles idées, des nouvelles façons de procéder mais il y a plein d'initiatives qui existent et qui fonctionnent. Finalement, va-t-on continuer à chercher ou va-t-on reprendre ce qui fonctionne déjà ? Et, dans ce qui existe, que mettre en place pour que ce soit concrètement amélioré, renforcé ?

3.1.3 Des lobbies dans les dispositifs ?

L'intérêt particulier citoyen est-il un mal ? Les participants issus des pouvoirs politiques locaux auraient tendance à considérer les intérêts particuliers des citoyens de manière négative :

On sent que certains participants sont présents pour essayer de pousser leur asbl, leur association. Il faut éviter que chacun utilise cet endroit pour développer son intérêt personnel.

We zaten in werkgroepen om te leren om stadsgesprekken te voeren. Maar dikwijls zijn mensen die in zo'n werkgroep zitten, daar wel met hun eigen agenda zaten, bijv. tegen de hoofddoek, Soms zijn gesprekken moeilijk omdat mensen te veel met hun eigen agenda, mening zitten om het participatie traject te begeleiden.

On fait face à des surprises lors de ces processus : la première anecdote fut cette première décision prise lors de la commission qui consistait à créer une maison de quartier dans un village qui possède déjà deux salles communales. Je me suis fait débordé par des lobbying - des petits scouts et des associations locales – qui voulaient transformer une maison Jean 23 en local scout. J'ai du me battre, et depuis, je ne me suis plus laissé déborder. Ca montre toute la difficulté de ces dispositifs.

Face à cette crainte du politique de « se laisser déborder » par les lobbys, certains participants pointent la peur plus généralisée des politiques d'être remis en question dans leurs rôles de décideurs dans le cadre de processus de démocratie participative :

On sent une crainte politique qui est de dire « Vais-je savoir gérer le processus ? Ne va-t-on pas à remettre en question mon rôle de politique ? ». Un travail au niveau politique doit être réalisé. Et tout comme la participation se propose au citoyen, elle se propose au politique, elle ne doit pas être obligatoire.



Une divergence : le processus participatif permet de dépasser les divergences >< les différences sont endogènes et ne peuvent pas être dépassées par un dispositif participatif

Une tension apparaît sur la posture que « les citoyens devraient adopter dans le cadre d'un dispositif participatif » : il y a une tendance à attendre des citoyens qu'ils soient d'emblée « les parfaits petits participants », c'est-à-dire coopératifs, positifs, heureux d'être là, dans une optique d'intérêt général. Pourtant, les politiques se retrouvent confrontés à des citoyens revendicatifs, parfois agressifs, exprimant des opinions personnelles sans regard pour l'intérêt général.

Plus récemment, pour montrer une autre difficulté, le fédéral a voulu créer 4 et puis 6 « Maisons de retour » dans une ancienne gendarmerie pour des personnes en voie d'expulsion et en procédure d'asile. On a donc fait une réunion pour informer les gens. A ce moment, j'ai le « malheur » d'inviter les riverains, 150 personnes. Je vous assure que le débat fut difficile et qu'on a vu naître des racismes primaires qu'on n'attendait pas ou, a contrario, d'autres personnes qui veulent donner des coups de main, ce que le Fédéral ne souhaite pas.

Néanmoins, un dispositif participatif implique un débat et l'expression de points de vue divergents car émanant d'intérêts particuliers qui rentrent parfois en contradiction. Le respect, l'écoute des divergences de base et l'implication au sein d'un processus de qualité pourront-elles conduire à un

projet, une décision partagée ? Ou, au contraire, les différences sont-elles infranchissables ? La plupart des participants pensent qu'un dispositif de qualité permet la « rencontre de l'autre » et qu'un projet qui respecte l'agenda d'autrui est possible.

Hoe gaan we met elkaar praten vanuit verschillende perspectieven, opleidingsniveau, middenveld, politiciers enz. is moeilijker. Vooral neutraliteit is moeilijk, zeker met vrijwilligers omdat het moeilijk is om je eigen visie achterwege te maken. Er wordt niet geparticipeerd over de wijze waarop er met elkaar zal gepraat worden, over het proces wordt er niet geparticipeerd. Heeft te maken met wie de agenda bepaalt.

Het gaat over respect krijgen voor de agenda van de andere.

Il faut savoir qu'il y a des publics très différents présents dans la société. Il y a par exemple un décalage important, de type sociologique, sur la question des moyens de transport (voiture, vélo, etc.) alors quand on pose la question « faut-il plus de parking ? », « faut-il des pistes cyclables ? », etc. ça fait référence à des manières de voir très différentes, les « gap » sont endogènes, ce n'est pas un processus participatif qui va convaincre les gens qu'il faut moins de voiture. C'est social, c'est culturel. Ce ne sera jamais le résultat de consensus.

Repère théorique 5 : citoyen nimby ?

Le citoyen est forcément lié à des intérêts particuliers ? Dans la littérature scientifique, cette critique est récurrente : « les gens ne viennent que pour râler, que pour défendre leur pré carré, ils ne sont là que s'il y a une usine qui vient s'installer derrière chez eux ». En bref, les citoyens ne bougent que pour défendre un point de vue très particulariste, très revendicatif. Toutefois, il y a une contre-critique à ce discours disant que ce discours vise à décrédibiliser le discours citoyen alors qu'il peut avoir un intérêt, être légitime, être porteur d'une vision même si elle s'éloigne de ce qu'est l'intérêt général.



Une divergence : les lobbys dans les dispositifs participatifs, amis ou ennemis ?

Le débat qui consiste à savoir s'il faut ou pas passer par des associations, par des « lobbys » pour prendre part à des processus de démocratie participative est continuellement présent. Le monde politique aura tendance à regarder les associations et lobbys d'un œil méfiant, en argumentant que ce genre de participants contribuent à « dévoyer le citoyen, à les rendre trop critiques, trop armés ». D'un autre côté, la solution de « passer par des citoyens ordinaires n'enlève-t-elle pas toute capacité critique qui a été acquise » via les associations qui existent pour défendre différents intérêts généraux ?

3.2 Les contraintes du politique

Les groupes insistent sur les contraintes et les cassures inhérentes au système. Face aux aspirations de changements des citoyens, les politiques sont souvent contraints de rappeler les marges de manœuvre limitée qu'ils détiennent. Face à ces contraintes d'ordre politique, la participation peut être déconsidérée par les citoyens qui estiment « que ça ne sert à rien ».

Le politique ne fait pas forcément ce qu'il veut, le politique a parfois une marge de manœuvre très limitée. Il ne faut pas penser les choses de manière binaire avec le politique qui peut faire ce qu'il veut et qu'il suffirait qu'il écoute et font participer les citoyens. Il n'y a pas de monde idéal avec un roi absolu qui a tous les pouvoirs et peut tout décider.

Lorsque les attentes des citoyens sont placées à un trop haut niveau, les contraintes politiques et systémiques peuvent être vécues avec découragement par les citoyens qui, face à cette marge de manœuvre limitée, ne percevront plus l'intérêt des démarches participatives et partiront déçus.

Verwachtingen moeten realistisch zijn, wel de stappen uitleggen, dan is er een duidelijke doelstelling van wat je wel of niet kan doen. Niet beloven als het niet kan.

La participation est « déceptive » et potentiellement décevante. Si c'est une parole spontanée, ce sera forcément une parole qui ne sera pas responsable et ne pourra pas être assumée. Ce sera toujours décevant lorsque la décision politique sera prise. La décision politique est généralement plus complexe car elle doit prendre en considération des contraintes que les gens qui font de la participation n'ont pas.

3.2.1 Le temps politique ≠ Le temps de la participation

L'agenda politique, les élections, les changements de majorité sont des éléments situés hors de la « zone de contrôle » des citoyens mais qui ont un impact important sur les processus participatifs mises en place. Certains dispositifs fonctionnent « *le temps que les lois et les financements changent car il n'y a pas toujours de logique en amont* ». La démocratie participative reste tributaire de la culture et de la volonté politiques des élus au pouvoir, au gré des changements de majorité.

Cette idée fait référence aux différences de rythme. Le « temps de la participation » est plus long, jonché d'obstacles, de retours en arrière, de petits pas. Le « temps politique » est court et rythmé par la succession de prises de décision. Dans la participation, le processus prend du temps et il est considéré, par le groupe, comme aussi important que l'*output* issu du processus participatif.

Hoe kan je snel genoeg met een advies komen is vaak een probleem. Probleem is dat participatie veel tijd vraagt en dat er vanuit het beleid niet altijd is.

Je moet genoeg tijd nemen voor het participatieproject. Je moet mensen de ruimte geven om mensen hun verhaal te laten vertellen, niet alleen om het verhaal te vertellen maar ook voor het participatieproces.

3.2.2 Partage des compétences et sectorialisation

Côté francophone, on pointe le partage des compétences comme un frein majeur à la réussite de la démocratie participative : quand la décision relève d'une institution ou d'un niveau de pouvoir tiers, l'ensemble du dispositif est discrédité. La réponse apportée par le groupe à cette fragmentation des compétences entre les niveaux de pouvoir consiste à faire du système participatif un système transversal, qui inclue, au sein des dispositifs, une diversité d'acteurs, d'institutions, de statuts. En d'autres mots, la démocratie participative ne doit pas récupérer les maux de la démocratie représentative, elle doit être, selon les participants, transversale et inclusive.

Dans les petites communes, cette question de la transversalité est perçue de manière encore plus prégnante car, d'une part, les citoyens participatifs ne sont pas assez nombreux pour pouvoir cloisonner et démultiplier les dispositifs et d'autre part, le « vivre ensemble » serait vécu de manière plus proche par les citoyens.

Pour les villes, ce Décret Furlan est dans doute intéressant et bon. Mais, avec mes 7800 habitants, je vais gratter pour trouver 12 personnes handicapées qui veulent bien participer à un conseil consultatif ». Je préfère une commission « fourre-tout » où il est possible de parler de tout que cette institutionnalisation des commissions, cette lasagne imposée par la Communauté française. Nous avons une commission qui est exemplative, c'est la commission de développement rural, il y a des représentants de chaque village, des « basiques de basiques » je vous assure, des profs d'université, des jeunes, des vieux. Et bien que ça demande du fric, c'est des moyens, on discute de tout et de rien et c'est très intéressant, très riche.

3.2.3 Le manque d'accompagnement

Face à « l'institutionnalisation » des dispositifs participatifs, mise en exergue par les deux groupes de discussion, les rôles des élus et des membres des administrations doivent être définis. Etant donné que l'officier communal « *blijft altijd iemand van de stad. Je bent vertegenwoordiger van de stad. Soms botst je bijvoorbeeld met je schepen* », que la définition du rôle du fonctionnaire comme « public servant » doit encore être « *ingezet* », que l'officiel se défait difficilement des affects et des jeux de pouvoir en présence, il est nécessaire d'accompagner les administrations dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs.

Une inquiétude des politiques, c'est la faible maîtrise des méthodes participatives, le fait de ne pas être suffisamment formé, de ne pas avoir assez d'outils pour mettre en place des méthodes participatives. Vous avez dit qu'il faut se faire accompagner, je pense que c'est fondamental. L'échec de processus participatifs dans les communes voisines est lié au fait que le politique n'a pas la bonne maîtrise de ce qu'il faut faire par rapport à des revendications citoyennes. Il faut un facilitateur, un médiateur, ... C'est une vraie recommandation.

Faire venir des structures extérieures est important pour permettre à l'administration de prendre un certain recul, qu'elle ne soit pas prise dans les mécanismes affectifs, afin de se repositionner en tant que médiateur. Très souvent, je constate que les relations affectives prennent le dessus. Une fois qu'on est dans le processus, il est difficile de voir clair dans son rôle. Il faut porter leurs idées, pas les nôtres.

La « neutralité » du processus est alors garantie par les méthodologues, les professionnels de la participation.

4. Politiciens et citoyens : qui à quelle place ?

Face aux aspirations citoyennes, aux contraintes et aux volontés politiques, il faut trouver un « modus vivendi » pour que les dispositifs participatifs soient vécus de manière « win-win » par les citoyens et les politiques. Cela implique que les politiques et les citoyens puissent trouver et prendre une place reconnue mutuellement, sans que l'un des deux acteurs se sente amoindri, utilisé ou forcé.

La question du « pouvoir de décision » attribué au dispositif participatif, la notion d' « intensité » accordée au dispositif participatif sont les nœuds autour desquels se construisent les divergences en matière de participation. Alors que, dans « l'idéal participatif », la codécision est perçue comme l'objectif ultime vers lequel il faut tendre, d'autres argueront qu'il est important de scinder la décision finale de la consultation ou la concertation citoyennes. « Daadkracht blijft dus de vraag... »

4.1 Le poids de la parole citoyenne : quelle intensité de la participation ?

L'échelle d'Arnstein explicite les différents degrés de l'intensité de la participation citoyenne, de la manipulation des citoyens par les élus au contrôle total des pouvoirs par les citoyens. Plus la prise en compte de la parole exprimée par les citoyens est importante, plus le dispositif sera vécu de façon positive.

La participation est fonction de l'objet. La participation est spontanée à partir du moment qu'elle porte sur les cadres de vie, tel que les cadres matériels, urbains. Mais, en même temps, si la participation est davantage organisée par tel ou tel pouvoir, les gens participeront en fonction du poids que leur opinion pourra avoir. Si la parole a un poids, alors, ça peut marcher et particulièrement dans le cadre de la vie.

Dat is wat ik bedoel, dat je een macht nodig hebt om iets te moeten veranderen.

Repère théorique 6 : L'échelle d'Arnstein sur l'intensité de la participation

Niveau	Qualification	Définition
Niveau 1	Manipulation	Ces niveaux supposent un public passif à qui on fournit des informations pouvant être partiales et partielles
Niveau 2	Education	
Niveau 3	Information	Le public est informé sur ce qui va se produire, sur ce qui est entrain de se produire et sur ce qui s'est déjà produit
Niveau 4	Consultation	Le public a la parole mais n'a aucun pouvoir dans la prise en compte de leur point de vue
Niveau 5	Implication	Les opinions du public ont quelques influences mais ce sont encore les détenteurs du pouvoir qui prennent les décisions
Niveau 6	Partenariat	Le public peut commencer à négocier avec les décideurs, incluant un accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle
Niveau 7	Délégation de pouvoirs	Délégation partielle des pouvoirs
Niveau 8	Contrôle des citoyens	Délégation totale dans la prise de décision et de l'action

Figure 5 : Echelle d'évaluation de la participation des acteurs (Arnstein 1971)

Moins l'intensité de la participation est élevée, plus le citoyen sera sceptique sur le sens et l'utilité du dispositif participatif. La faible intensité de la participation renvoie à l'idée de « manipulation » que peuvent ressentir certains participants au terme d'un dispositif : qu'est-il fait de leur parole ? Est-elle prise en compte ? N'ont-ils pas uniquement servi à la création d'une « vitrine politique » qui cherche à se « redorer le blason démocratique des élus » ?

Dans le cas où la codécision n'est pas à l'ordre du jour, lorsque le dispositif participatif est pensé dans une optique « consultative », ou « informationnelle », il apparait primordial, pour le groupe, de faire *a minima* un retour vers les citoyens afin de leur montrer que leur parole a été relayée vers les élus et qu'elle pourra infléchir la décision prise.

J'interpelle sur cette question très importante à mon sens : « Que fait-on de la parole donnée ? ». Il est extrêmement important de retourner vers les gens concernés, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, etc. Sinon, ça donne l'impression qu'on les a pompés. Il faut revenir vers eux avec des documents en leur montrant que leur avis a été relayé même si l'intitulé n'est pas le même que celui qu'ils ont donné. Ça permet aussi d'éviter les groupes de lobbying car lorsqu'on communique bien, des personnes qui ne sont – à la base – pas intéressés par ce genre d'initiatives peuvent le devenir et s'impliquer.

Une étape qu'on oublie tout le temps : l'après du processus participation. On mène le projet, la décision est prise, et pouf, tout s'arrête. A-t-il atteint les résultats ? Refait-on une évaluation un an après ? Cette étape n'est jamais pensée, jamais financée. Après, c'est le néant. Je peux comprendre qu'on vexe des gens ».

Les politiques se rendent compte de l'importance de donner un certain pouvoir aux citoyens au sein des dispositifs participatifs. Pourtant, certains expriment leur malaise vis-à-vis de cette « délégation relative du pouvoir vers les citoyens » au sein d'un système représentatif qui respecte des principes et un fonctionnement légitimé par la société.

Il faut également donner aux commissions et aux conseils consultatifs un pouvoir. Le Collège que je préside n'a jamais été à l'encontre de la commission, même si ça ne lui plait pas. Il faut de la confiance, il faut que s'établisse un lien, que le politique – même si en bout de course, il va décider car c'est notre système électoral qui est conçu comme cela – sache entendre ce que disent les gens.

4.2 A qui revient la prise de décision ?

Face à cette percée de la démocratie participative dans le système représentatif, les politiques s'interrogent : quel est la place du politique dans cette redéfinition des rôles ? Les politiques sont-ils encore les garants d'une prise de décision qui repose sur l'intérêt général et sur des convictions ?

Il est aussi important que quand une majorité élue prend une décision, on puisse l'accepter même si ce n'est pas toujours facile. (...) Faire de la politique, c'est poser des choix tous les jours. (...) La sanction, ce sont les élections.

Malgré tout, le politique a des décisions à prendre. A un moment donné, il y a une prise de décision. C'est vrai que la décision n'est pas prise avant la demande d'avis mais on a été élu par rapport à des convictions et non pas pour faire une « moyenne un peu molle » des avis citoyens. Les gestes forts ne sont pas toujours très porteurs électoralement parlant. Mais c'est aussi le devoir du politique.

Face à cette remise en question de leur rôle, les élus réagissent en proposant un fonctionnement reposant sur le principe de « l'impératif de justification » (voir repère théorique 7) qui implique de justifier, instruire, argumenter la décision prise par les politiques face à des citoyens informés sur les contraintes et les enjeux de la décision en question.

Les intérêts sont toujours divergents, on peut mettre en place des processus pour que les intérêts s'entendent, on peut mettre en place des techniques pour entendre les arguments des uns et des autres, pour créer du dialogue, pour les rapprocher mais il y a une décision politique qui « prend ses responsabilités », qui tranche et parfois « tranche dans le lard ». Mais, au moins, les arguments sont là, la décision est prise en connaissance de cause et les gens peuvent mieux la comprendre, le politique peut justifier et argumenter ce pourquoi il a pris cette décision là, et elle peut être aussi idéologique.

La formule de faire remonter les décisions et avis des conseils vers le politique peut également être intéressante.

Cette attitude répond, en partie, à une attente citoyenne vis-à-vis des politiques.

Moi, je n'aime pas beaucoup la notion de bon sens en politique. Car quand quelqu'un dit « c'est du bon sens », c'est qu'il n'a pas beaucoup d'arguments. Le PTB va dire, c'est du bon sens, il faut arrêter de limiter les dépenses publiques. Le parti libéral dira, c'est du bon sens, il faut arrêter de dépenser. Je pense qu'il faut beaucoup plus travailler sur la justification, l'argumentation des décisions

Repère théorique 7 : l'impératif de justification

Aujourd'hui, le monde politique ne peut plus agir comme il agissait auparavant : des attentes de justification pèsent sur lui. Pourquoi ? P. Ricœur considère qu'une forme d' « arbitrarité » est inhérente au politique. Face à la prise de décision qui est autoritaire et nécessairement arbitraire, selon M. Weber, les pouvoirs politiques cherchent à éveiller une croyance citoyenne en leur légitimité. L'élu raisonne de cette manière : « Je dois décider, c'est mon rôle mais en même temps il faut que je veille à paraître légitime aux yeux de la population ». Face à cette « arbitrarité » du politique, la justification a tout son sens. Dès lors, on observe une tension grandissante entre l'arbitrarité et la justification. Actuellement, « ce qui paraît légitime » a changé de nature car la démocratie représentative ne repose plus sur des idéologies ancrées ni sur une soumission liée à la « sacralité des institutions », ni sur une « vérité du monde » (P. Rosanvallon) unique que les élus et les techniciens possèderaient. La littérature regorge d'articles sur la société du risque, le déclin des institutions, l'individualisation grandissante, ... Aujourd'hui, les « gens ne se laissent plus compter », ils ne font pas confiance *a priori* en un élu qui incarnerait le sage, le progrès. L'idée même du progrès est remise en doute, elle a changé, les individus ne sont plus aussi certains que la société est en progrès et se dirige vers le bien commun, l'intérêt général, etc. La légitimité des élus a changé de nature. P. Rosanvallon dira qu'« il y a dorénavant bien d'autres façons, à la fois concurrentes et complémentaires de la consécration par les urnes, d'être reconnu comme démocratiquement légitime ». La « légitimité démocratique » renvoie à de nouvelles attentes sociales à l'égard des gouvernants : la légitimité n'est plus uniquement un « statut » que l'on possède, elle renvoie à des qualités et à une réception de celle-ci dans l'espace public. Faire participer, être proche, à l'écoute, mais aussi justifier ses décisions contribue à renforcer cette légitimité de proximité.

4.3 Des espaces participatifs multi-acteurs

Pour que la participation soit vécue de manière positive par des citoyens, pour que les citoyens soient reconnus dans un vrai rôle, certains prôneront la mise en place de dispositifs qui rassemblent des citoyens et des politiques, afin qu'une décision soit prise de façon partagée.

Une des clés pour que la participation soit moins « décevante », c'est de créer des espaces de participation multi-acteurs, avec des citoyens et des politiques, techniciens présents ensemble. Il faut faire émerger ensemble des paroles citoyennes, des paroles politiques pour qu'une décision commune soit prise.(...) De plus, il est très important de poser les balises dès le départ... Il faut donner les cartes en mains à tous pour que chacun comprenne les tenants et aboutissants. C'est compliqué car très souvent les organisateurs et les politiques distinguent les espaces citoyens des espaces politiques. IL n'est pas évident de faire entrer les politiques dans les espaces citoyens. Dans le cadre des contrats de quartier, il est pourtant indispensable que les échevins soient là.

Pourtant, la coprésence des politiques et des citoyens dans des processus est rare : « *Je vindt maar zelden zijn politici aan de tafel van participatie* ». Certains politiques ont peur de se retrouver à la table du dispositif participatif, d'autres n'arriveront dans le processus que plus tard (si le dispositif produit des résultats intéressants, quand la prise de décision se rapproche, etc.) ce que dénoncent des participants, disant que cela creuse encore davantage le fossé entre citoyens et politiques, qu'il est important que les politiques s'impliquent, qu'ils s'emparent des résultats/outputs du dispositif en agissant et prenant des décisions rapides qui vont dans le même sens :

Politici moeten meer in participatieprocessen betrokken zijn zodat snelle reactie naar beleid komt

Politici zouden meer aan de tafel van participatie moeten betrokken worden omdat er anders weinig gedaan wordt met de resultaten van het participatieproject.

Politiekers springen niet zo maar op de kar, wel als ze het gevoel hebben dat het gaat werken. Ze gaan hun handen niet in het vuur steken voor iets waarvan ze nog niet weten of het werkt.

Het is niet alleen belangrijk dat politici betrokken zijn, ook de wijze waarop politici betrokken zijn is ook belangrijk. Politici moeten vanaf het begin betrokken zijn. Anderzijds zijn ze ook soms zo dominant dat anderen niet meer aan het woord komen.

Politici vragen zich af waarom burgers niet betrokken zijn op hun beleid maar omgekeerd is dat net zozeer het geval. Er zit een kloof

4.4 Instaurer la confiance réciproque

Pour éviter les frustrations, les départs et la déception par rapport aux dispositifs participatifs, les acteurs des deux groupes soulignent l'importance de rendre les enjeux tout à fait transparents, de mettre en place le cadre, de poser les balises en début de dispositifs, afin que chacun accepte, adhère aux principes qui guideront l'action et travaille dans un climat de confiance.

Samenwerken is belangrijk maar vooral samenwerking naar een duidelijk doel. Je moet het geloven hebben dat je concreet bijdraagt.

Bij G32 had je een duidelijke doelstelling en dat is niet voor alle projecten het geval. Een duidelijke doelstelling hebben is belangrijk.

4.4.1 **La transparence des enjeux**

Les dispositifs participatifs, pour qu'ils produisent un résultat intéressant, doivent renforcer les citoyens dans leur fonction d' « acteur », les responsabiliser et présenter de manière transparente et franche les enjeux en présence entourant une problématique. Cette transparence sur les enjeux nécessaire au fonctionnement de la démocratie participative car elle répond à un dysfonctionnement du système représentatif dans lequel les enjeux et agendas réels sont parfois cachés aux citoyens-observateurs (>< citoyens-acteurs) à des fins électoralistes. C'est un constat partagé par les deux groupes.

Blijkbaar vindt iedereen dat representatieve democratie moet aangevuld worden met iets waar met open agenda's kan gepraat w. In representatieve democratie heb je nooit de garantie dat politici met een open agenda gaan zitten.

Dans cette complexité du « comment ça fonctionne », on retrouve un rejet de la démocratie représentative car « de toutes façons, c'est nébuleux, il y a l'économie derrière, etc. ». Il faut que les enjeux soient clairs et nets sur la table pour que chacun se sente renforcé dans son rôle dans la société.

En het proces van participatie moet ook ervaren worden als iets dat meer opbrengt om open te zijn en verborgen agenda weg te werken. Win-win moet duidelijk te zijn. Complementaire is belangrijk, er moet garantie zijn dat politici inzichten uit participatieproject niet overboord gooien.

4.4.2 La nécessité de balises

Les acteurs insistent sur l'importance de définir le rôle des participants, leur prérogatives, leurs devoirs, les possibilités, les exigences qu'implique le processus participatif. Il est important qu'ils souscrivent à ces règles, notamment en matière de communication entre les différentes instances (conseil consultatif, administration, politique) pour que les échanges personnels ne remplacent pas les échanges collectifs.

Les relais de quartier, c'était assez extraordinaire, ça a été mis en place par les politiques il y a une vingtaine d'années. Ces relais étaient des personnes qui étaient censées créer le lien entre la population et le politique. Pourtant, aucun cadre n'avait été posé. Aujourd'hui, ces personnes sont plus âgées et mis à part se fâcher très fort en disant que l'administration est tout à fait incapable de les aider, on ne parvient pas à travailler avec eux. On peut les comprendre aussi parce que nous avons organisé des ateliers afin d'essayer de définir leur rôle, leur identité et on s'est rendu compte qu'ils ne le savaient pas du tout. Certains se prennent pour le shérif, le bras droit du policier, d'autres sont là pour dénoncer, d'autres encore se définissent comme des sortes de psychologues et médiateurs. Finalement, ces gens se mettent en danger à cause de ces rôles flous. Aujourd'hui, nous voulons faire les choses différemment. Pour que notre initiative réussisse, la clarté du cadre me paraît très importante. Le gros défi va consister à mettre en place des règles très claires de communication entre le conseil, l'administration et le politique pour éviter les « contournements ». Bien souvent, c'est ça qui coince.

Bien souvent, il y a peu ou pas de règles réglementant les dispositifs participatifs dans les appels à projet ou les textes de loi. Seule la « consultation » ou la « participation » des citoyens est exigée, sans que des conditions, des balises, un cadre ou une note méthodologique n'accompagne cette demande. Sans cadre, ni transparence, les dispositifs participatifs génèrent de la frustration.

Il y a une nécessité de cadre. Je prends l'exemple des Conseils de Jeunes au sein des communes. En Flandre, chaque commune est obligée d'avoir un Conseil des Jeunes et c'est organisé en lien avec le secteur « Jeunesse ». En Communauté française, ce n'est pas le cas. Nous demandons que quelque chose soit mis en place (un cadre, une charte éthique, des bonnes pratiques, etc.) parce qu'actuellement, les communes font ce qu'elles veulent, sans aucune balise. Chacun fait les choses « à sa sauce » et ça peut être contre-productif, les expériences malheureuses de manipulation, projets foireux, ça existe et ça dégoute les jeunes des processus participatifs, c'est pire que tout.

4.4.3 Permettre la discussion sur le cadre

Pour que l'aval des participants au cadre soit effectif et durable, certains argueront qu'il ne faut pas l'imposer de façon brutale mais qu'il est important de permettre la discussion et la remise en question du cadre proposé.

Le cadre peut être aussi rediscuté avec les citoyens. Cela permet que les citoyens disent : « vous nous offrez un cadre qui ne nous convient pas »

Certains soulignent toute la difficulté, pour le politique, de se défaire de son pouvoir vis-à-vis des citoyens, et de se positionner en tant que participant et co-acteur, même s'il finance le dispositif.

Le risque, quand un dispositif est mis en place par le politique, n'est-il pas qu'il soit orienté et cadenassé et qu'il affaiblisse son pouvoir revendicateur car, en effet, il est professionnalisé et donc plus facilement manœuvrable? (...) Quand c'est le politique qui subventionne, ce n'est pas simple de lui faire accepter ce principe sur « la discussion du cadre ». Pour arriver à cette étape là, il faut un grand degré de maturité.

B. LES RECOMMANDATIONS PRATIQUES

La participation est un complément essentiel à la démocratie représentative à condition de développer et renforcer les initiatives participatives existantes et de favoriser l'émancipation d'une culture de la participation politique, tant du côté politique que du côté citoyen.

1. Sur les publics

a. Créer une culture citoyenne de la participation

- Créer **l'habitude de la participation à l'école**, faire de l'école un lieu participatif pour positionner les enfants/les jeunes comme des acteurs responsables de leur lieu de vie et de leur société.
- **Personnaliser les invitations, parler aux gens de leurs responsabilités** afin de stimuler et accompagner une culture du changement (« cultuur/mentaliteitverandering ») et une culture citoyenne de la participation politique.

b. Rendre les dispositifs participatifs accessibles à tous

- Considérant qu'un vrai dispositif « capacitant » permet de dépasser les différences socio-économiques et culturelles entre les publics, **rendre les gens en « capacité de participer », leur donner la possibilité de participer en variant les dispositifs participatifs et en faisant tomber au maximum les obstacles physiques et sociaux à la participation :**
 - ◆ **Le temps :** Dépasser le manque de temps des citoyens en variant les méthodes et en organisant les espaces participatifs dans les lieux de vie des habitants. Inciter les personnes retraitées qui constituent une classe démographique disponible de plus en plus importante à jouer un rôle actif dans la société en les stimulant à participer.
 - ◆ **Le lieu :** Assurer la présence des méthodologues/animateurs de la participation dans les espaces publics, les rues, les quartiers, chez les gens.
 - ◆ **Le langage :** Traduire le langage politique et « institué » en langage citoyen accessible à tous les publics et traduire l'expression des points de vue citoyens en « langage politique ».
- La participation ne s'oblige pas, elle se propose et elle est souvent le fruit de personnalités motivées et dotées d'un « capital de représentativité » au sein de la population en général ou au sein d'une population spécifique. **Identifier ces personnes-relais** qui permettent l'expression de points de vue spontanés pouvant être travaillés et pouvant s'intégrer dans une réflexion collective au sein d'un « trajet » participatif.
- **Réaliser une étude** afin d'examiner **les raisons pour lesquelles certains publics ne rejoignent pas les espaces participatifs** et cibler les conditions favorisant la participation de tous.
- Informer les publics sur les canaux qui permettent la participation et cibler les canaux manquants qui ne permettent pas la participation. **Réaliser une étude pour recenser ces canaux et initiatives existantes** (« bestaande organen ») et **identifier les canaux manquants** (« ontbrekende kanalen »).

c. Donner des moyens et un pouvoir aux citoyens qui participent

- **Considérer et faire émerger le bon sens citoyen** en faisant participer les citoyens sur des sujets abstraits, des thématiques larges et de société (démocratie, la pauvreté, cohésion sociale, etc.) et en considérant que les citoyens ont un rôle à jouer et un avis à exprimer tant sur des thématiques larges que sur des problématiques concrètes/locales.
- **Responsabiliser les citoyens en les faisant travailler avec les élus et les fonctionnaires sur la gestion du budget public.**
- **Donner un pouvoir de décision** aux dispositifs participatifs.
- **Travailler la notion de représentativité** avec les participants aux dispositifs participatifs, donner des outils pour que ces participants puissent être considérés comme des représentants de la population.
- **Travailler sur les chaînes de délégation actuelles** (champ politique, champ syndical, etc.) pour les rendre plus représentatives et les reconnecter à leurs bases.

d. Renforcer la cohésion sociale

- **Susciter la participation sociale** pour lutter contre l'individualisation, pour renforcer la cohésion sociale nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.
- **Favoriser les initiatives locales**, à l'échelle des quartiers et des communautés, qui créent la cohésion sociale, considérer ces initiatives comme une plate-forme idéale pour écouter les citoyens, encourager les contacts personnels.
- **Encourager l'accomplissement des « nouvelles utopies »** (villages participatifs, habitats groupés et communautaires, etc.).

2. Sur les politiques

a. Créer une culture politique de la participation

- **Obliger légalement les villes et communes à organiser des dispositifs participatifs tout en prenant compte leurs spécificités** (ville><campagne, petites communes><grandes communes, présence d'un tissu associatif, etc.).
- **Légiférer sur le cadre des dispositifs participatifs** (balises, réponses à donner, etc.) en fonction des techniques participatives utilisées (conseils consultatifs, interpellations citoyennes, etc.).
- Dans le cas où la codécision n'est pas à l'ordre du jour, lorsque le dispositif participatif est pensé dans une optique « consultative », ou « informationnelle », **faire a minima un retour vers les citoyens** afin de leur montrer que leur parole a été relayée vers les élus et qu'elle pourra infléchir la décision prise.
- **Instaurer le principe de « l'impératif de justification »** qui implique de justifier, instruire, argumenter la décision prise par les politiques face à des citoyens informés sur les contraintes et les enjeux de la décision en question.

- **Organiser obligatoirement un trajet participatif suite à une demande collective** provenant des citoyens (notamment par la pétition).

b. Accompagner les élus et les administrations

- **Développer un outil à destination des fonctionnaires** (« ambtenaren ») afin de leur fournir une vue d'ensemble des techniques participatives existantes et des résultats attendus par la mise en œuvre de ces techniques.
- **Former les fonctionnaires à la participation.**
- **Permettre l'accompagnement des fonctionnaires et des élus** lors de la mise en place de dispositifs participatifs par des structures externes et neutres spécialistes de la participation politique.
- **Nécessité d'un consensus politique** sur la définition de l'action participative.
- **Rendre les structures publiques davantage ouvertes et accessibles au plus grand nombre** (personnes handicapées, personnes d'origine étrangère, etc.).

c. Penser la participation en termes d'inclusion

- **Mettre en place des dispositifs participatifs qui rassemblent les citoyens et les politiques** autour de la table, dès le début du processus, afin qu'une décision soit prise de façon partagée.
- **Créer les transversalités entre les conseils consultatifs** en les réunissant pour décider de manière concertée sur certains sujets.
- **Faire du système participatif un système transversal**, qui inclue, au sein des dispositifs, une **diversité** d'acteurs, d'institutions, de statuts et évoque des sujets transversaux. La démocratie participative ne doit pas récupérer les maux de la démocratie représentative, elle doit être transversale et inclusive.

3. Sur les méthodes

Les méthodologues, les animateurs de l'espace participatif ont un rôle pivot de **médiateurs**, de **traducteurs** à jouer au sein du dispositif participatif et pendant l'ensemble du processus entre le champ citoyen et le champ politique afin que le dialogue soit instauré, afin d'instaurer une confiance réciproque et susciter l'implication de tous.

a. Donner du sens aux dispositifs

Pour mettre du sens dans les dispositifs, il faut penser à trois étapes lorsqu'on organise un dispositif participatif :

- **Adapter les méthodes aux publics** (notamment pour les jeunes et les enfants) leur permettant de « prendre part » et devenir co-acteurs d'un processus.
- **Penser et organiser le retour sur les décisions prises vers les citoyens impliqués et/ou impliquer les citoyens mobilisés dans la prise de décision et la réalisation de projets.** Cette idée fait référence à la notion de « contribuer » de J. Zask.

- **Permettre au citoyen, à l'individu de s'épanouir personnellement au sein du dispositif**, en l'outillant, en lui apportant quelque chose, en faisant du dispositif un « moment d'apprentissage » (formations, supports, reconnaissance) (cf. « Recevoir un part » de J. Zask).

b. Clarifier le cadre et les enjeux des dispositifs

- Les dispositifs participatifs, pour qu'ils produisent un résultat intéressant, doivent renforcer les citoyens dans leur fonction d' « acteur », les responsabiliser en **présentant de manière transparente et franche les enjeux en présence** entourant une problématique. Cette transparence sur les enjeux nécessaire au fonctionnement de la démocratie participative répond à un dysfonctionnement du système représentatif au sein duquel les enjeux et agendas réels sont parfois cachés aux citoyens-observateurs (>< citoyens-acteurs) à des fins électoralistes.
- Les acteurs insistent sur **l'importance de définir le rôle des participants, leur prérogatives, leurs devoirs, les possibilités, les exigences qu'implique le processus participatif**. Il est important qu'ils souscrivent à ces règles, **notamment en matière de communication entre les différentes instances** (conseil consultatif, administration, politique) pour que les échanges personnels ne remplacent pas les échanges collectifs.
- **Permettre la discussion et la remise en question du cadre** proposé pour que l'aval des participants au cadre soit effectif et durable.
- **Penser une « transparentiecharter » au sein des villes et des communes** pour garantir la transparence. Mettre sur pied un « laboratoire » visant à penser à la formalisation de la l'agenda ouvert (« open agenda ») et de la transparence des enjeux au sein des villes et des communes (« een proeftuin opzetten waar je de transparentie en open agenda op formele manier integreert »).

c. Alimenter les réseaux et diffuser les bonnes pratiques

- **Mettre en place « l'usine de l'innovation démocratique »** : créer, aux niveaux local et régional, un partage en réseau des expériences qui fonctionnent et qui ne fonctionnent pas afin d'accélérer et accompagner la transition vers un nouveau système démocratique.
- **Favoriser la collaboration entre les services et l'approche intégrée** (« integrale aanpak ») du partage des expériences et des réseaux.
- **Documenter les bonnes pratiques**. Diffuser et joindre les savoirs à la description des processus participatifs. Diffuser l'évaluation des processus, de l'accompagnement, de la durabilité et du cout des dispositifs.
- **Utiliser les nouvelles technologies** : développer le Wikiparticipatie» et créer une « Open source plate-forme » sur les méthodes participatives en ligne et incluant les nouvelles technologies (réseaux sociaux, smartphones, applications, etc.)