

Le mandataire communal



Acteur de participation



Le mandataire communal

Acteur de participation

"Il faut faire en sorte que les groupes vulnérables et défavorisés aient accès à l'information et il faut également leur donner la possibilité de participer au processus de prise de décision au niveau local sur les problèmes communautaires et les questions relatives au logement qui les concernent".

(Agenda Habitat, IV GPA B - art. 96g)

Le contexte

1. Définition(s) de la participation

1. **promouvoir la participation dans votre commune**

2. **prendre part à des formes de participation existantes**

=

processus de long terme

En tant que mandataire communal, vous aurez l'occasion (et parfois même l'obligation) de promouvoir la participation au sein de votre commune. Etre acteur de participation, cela signifie tout à la fois la promouvoir et prendre votre place dans des mouvements participatifs déjà existant. Participer, c'est « prendre part à » ; d'où, développer la participation, c'est **développer l'art de s'associer, l'art d'être partenaires.**

Cette participation s'adresse aux citoyens de votre commune. La « participation des habitants » peut, de manière plus générale, se manifester par la volonté de mettre tous les acteurs concernés autour d'une table lorsqu'un problème se pose. Il s'agit alors de promouvoir des **partenariats** multiples : entre partenaires publics et privés, entre associations de terrain, entre des habitants, des associations, des organismes privés et le pouvoir communal, etc.

Au sens où nous l'entendons, faire participer les habitants d'une commune signifie les amener à prendre part à des « **procédures participatives** » (commissions de consultation ; enquêtes publiques ; etc.).

Toutefois, nous pensons que cela n'est pas suffisant et qu'il faudrait également instaurer avec tous les acteurs concernés (habitants, élus communaux, fonctionnaires de l'administration, techniciens,...) un « **processus participatif** » **sur le long terme.**

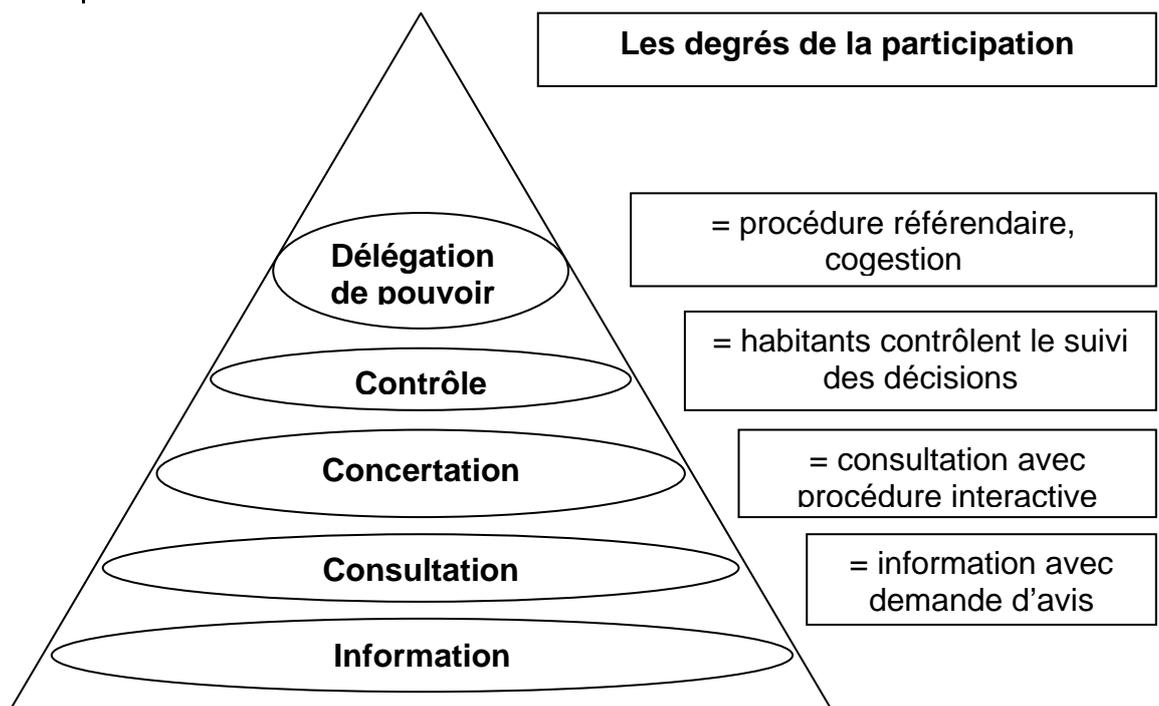
**compé-
tence du
citoyen =
valeur
d'usage**

**participer
à des
degrés
divers**

Il s'agit ainsi davantage de faire prendre conscience aux habitants que la « chose publique » les concerne. De leur côté, les acteurs institutionnels percevront mieux que les habitants ont des compétences dans toutes les matières. Cette compétence est au minimum celle de la « **valeur d'usage** » (il ont un avis pertinent à donner sur ce que vous mettez en place pour eux).

Sachant que la réalité ne se découpe pas en rondelles, nous pouvons cependant, pour des raisons de facilité, proposer le schéma suivant qui permet de visualiser les **divers degrés de la participation**. L'on peut en effet, de manière minimaliste, estimer qu'il y a participation lorsque les habitants ont connaissance de ce qui se passe dans leur commune.

Nous pensons qu'il faut déjà une interaction entre les individus (par le biais de concertations, par exemple), pour pouvoir réellement parler de participation. Le degré maximal - mais pas forcément souhaitable - est obtenu lorsque les habitants sont associés au niveau de la gestion de leur commune en prenant part aux décisions.



**participa-
tion et
citoyen-
neté
active**

Finalement, il est important de souligner que les mots utilisés pour désigner la participation des habitants, voire même le sens que l'on y met, ont évolué avec le temps. Si autrefois « développement communautaire » était davantage utilisé, on parle plus actuellement de « **citoyenneté active** ». Nous laisserons à chacun le choix des mots.

2. La participation : pourquoi faire ?

1.
**facteur
rationnel**
=
l'intérêt

Parmi les arguments en faveur de la participation des habitants aux projets, on trouve bien souvent en première ligne l'**élément rationnel de l'intérêt**. On sait depuis un certain temps déjà que des projets élaborés en collaboration directe et permanente avec les populations concernées seront plus adaptés à leurs besoins et seront dès lors davantage respectés (meilleure appropriation, moins de vandalisme, etc.). Les entreprises ont bien compris l'importance d'associer le personnel engagé à toute une série de décisions, voire aux bénéficiaires de ladite entreprise.

2.
**facteur
politique**
=
démocratie directe

A cet argument incontournable de l'efficacité, on doit ajouter celui, plus **politique**, d'une prise en compte plus importante de l'avis des citoyens.

Il existe en effet, pour certains, une insatisfaction dans le fonctionnement de la démocratie représentative ; d'où le besoin de recourir à la participation pour accroître le champ de la démocratie directe (sans pour autant remettre en cause les organes institutionnels de représentation).

« Dès lors, la participation ou encore la démocratie directe que l'on promeut tant aujourd'hui à l'échelon local peut comporter d'énormes avantages : en particulier, celui de mobiliser la population sur des sujets qui lui sont familiers et d'être par là une école de politisation »¹. On dirait aujourd'hui une école de citoyenneté active.

3. **facteur
humain**
=
**droit à
décider
pour soi**

Enfin, au-delà et en-deçà de ces considérations rationnelles, il y a également le simple **argument humain** qui s'impose. En effet, de par les structures établies pour le bon fonctionnement social, l'homme y a perdu beaucoup le droit de décider pour lui-même et il semble que lui permettre de recouvrer un peu de cette autonomie d'autrefois, un peu de cette possibilité d'avoir son mot à dire pour les choses qui le concernent, est déjà un pas vers la valorisation de ses capacités.

C'est le droit de ne pas « être agi² ». On notera ici la grande difficulté à vivre dans une société au discours homogène et linéaire où seuls les intérêts de certains groupes sont présents et représentés démocratiquement.

¹ Ph. Doucet, Participation ? Autogestion ? Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain in Exposition d'Habitat et Participation, manuel d'accompagnement, Louvain-la-Neuve, 1985, pp. 13 à 16

² Expression aujourd'hui courante dans des associations belges et françaises qui militent pour une participation plus active des gens à la construction des solutions les concernant. La forme passive renforce ici l'idée d'une dépossession de la capacité à faire, à agir en son nom propre.

Comme le disait Touraine, *"Plus les minorités trouveront en face d'elles une société unie comme un corps de bataille, plus elles seront rejetées dans les terrains vagues"*.

3. La participation : un processus complexe

**faire
participer
est un
appren-
tissage**

Si la participation des habitants est souhaitable, pour diverses raisons tant éthiques que rationnelles, on ne peut passer sous silence deux aspects éminemment présents lorsque l'on se met à promouvoir des processus participatifs : primo la complexité de la mise en œuvre de ceux-ci et secundo le réalisme qui pousse à reconnaître que la participation n'est pas souhaitée ou même souhaitable dans tous les cas de figure.

Cette **complexité** signifie qu'au-delà des souhaits, en paroles et en actes, mettre en œuvre des processus participatifs nécessite bien plus que de la bonne volonté (« *j'ai convoqué une réunion des habitants sur tel sujet, mais ils ne sont pas venus, donc c'est qu'ils ne veulent pas participer !* »).

Il s'agit d'un apprentissage allant de l'analyse des contextes et cultures des habitants à la compréhension des potentialités et compétences des individus et des groupes, en passant par l'acquisition de méthodes, de techniques et d'outils qui favorisent cette participation.

Par ailleurs, il faut oser reconnaître que **promouvoir des processus participatifs n'est pas souhaitable ou possible dans tous les cas de figure**.

**difficultés
et effets
non
désirés**

De fait, il faut avouer que nos modes de fonctionnements sociaux, économiques, politiques ne s'accommodent pas forcément des **lenteurs** et des **coûts** engendrés par les processus participatifs. C'est aussi admettre qu'il est vain et démobilisateur de vouloir à tous moments et sur tous les sujets « **obliger** » **les individus à participer**. C'est enfin reconnaître les limites de certaines procédures participatives qui, au lieu de donner à voir ce que souhaite réellement une collectivité, ne sont de toute évidence que le piètre reflet de la **somme d'intérêts individuels et égoïstes**.

Faire participer les habitants n'est donc pas la panacée universelle et n'échappe pas aux effets pervers inhérents à n'importe quelle démarche. Dans les pages qui suivent, vous pourrez vous faire une meilleure idée des divers points suivants :

- la question des méthodes, outils (et actions simples à poser) ;
- la représentativité des individus, des associations locales et des groupes ;
 - l'importance d'une approche centrée sur la culture vécue ;
 - la nécessité de partir des potentialités et non des manques ;
 - le rôle des pouvoirs publics : limites du partage de pouvoir, participation et décentralisation ; l'institutionnalisation de la participation.

Méthodes et outils

1. Les outils (déjà) utilisés

les
enquêtes :
intérêts
et limites

Parmi les outils déjà largement utilisés par les pouvoirs publics locaux et régionaux, il faut citer **l'enquête publique**. Ces enquêtes ont le mérite d'exister et de remplir leur mission auprès d'une certaine frange de la population (par exemple, lors d'enquêtes sur l'aménagement du territoire). Cependant, elles n'utilisent le plus souvent qu'un seul langage (spécialisé), un seul mode de communication et excluent par là même la participation du reste de la population.

Les enquêtes par questionnaires ont elles aussi leurs avantages (aller jusque chez les gens) et leurs difficultés (réaliser un échantillon représentatif ; savoir poser les bonnes questions, savoir capter les « non-dits »), voire leurs limites (catégories de population qui refusent de répondre, expression qui fait référence à des capacités d'abstraction, de représentations mentales et de formulation qui ne sont pas les mêmes selon les diverses cultures ou strates de la population).

comment
pensez-
vous
arriver à
découvrir
l'intérêt
général ?

Finalement, un des gros problèmes de traitement de ces enquêtes est ***que l'on croule sous le poids de multiples réponses qui chacune ne représente que le point de vue individuel, voire égoïste de chacun***. Ceci est assez évident lorsque l'on parle d'implanter des CET (Centre d'Enfouissement Technique) ou de créer des centres d'accueil pour réfugiés.

Or, ce que vous, en tant que mandataire communal cherchez à connaître, c'est **l'intérêt général** qui n'est que rarement la somme des intérêts particuliers. Le plus difficile reste à faire : **comment collectiviser ces réponses pour en dégager un axe de politique à l'écoute de l'intérêt collectif ?**

2. D'autres outils

Sans prétendre à l'exhaustivité, d'autres outils ont également déjà permis des résultats valables. A chaque nouveau cas, il faut se poser la question des **outils et méthodes les plus appropriés, multiplier les moyens utilisés** pour toucher diverses catégories de personnes.

varier les outils et méthodes

adapter ceux-ci en fonction des concitoyens auxquels vous vous adressez

le non verbal

Enfin, il faut pouvoir imaginer des **versions alternatives** de ceux-ci en fonction du public-cible et du type d'information que l'on souhaite recueillir.

- **Utiliser les médias** comme moyens d'information : radios et télévisions locales ; expositions sur la ville, le quartier ; afficher dans la ville des panneaux et questionnaires que les habitants peuvent remplir (avec ou sans animation) ; etc.
- **Réaliser des interviews de témoins privilégiés** ; rencontrer directement les personnes concernées dans les lieux où elles se rendent (ex : les jeunes dans les maisons de jeunes ; lors de fêtes de quartier ; dans les cafés ; les personnes plus âgées dans leur home ; des mères de familles dans les plaines de jeux ; etc.).
- **Oser choisir le jeu comme outils de communication**. Il existe des valisettes pédagogiques toutes faites qui utilisent le jeu pour faire s'exprimer des personnes qui ne sont pas enclines à donner leur avis dans des réunions formelles comme les enfants, les adolescents.
- **Promouvoir d'autres modes de communication que le langage verbal**. Par exemple, la réalisation de **cartes mentales** en aménagement du territoire est également une manière de recueillir les avis non verbaux et de percevoir une série d'éléments qui guident les gens à faire des choix. On analyse leurs réactions face à des dessins, à des logos. (voir à ce propos les pratiques wallonnes de ce cahier).

3. Des méthodes

la participation ne s'improvise pas

Du côté des méthodes, l'on en trouve plusieurs qui sont le plus souvent animées par des personnes dont c'est le métier.

Il est difficile, voire dangereux de se lancer dans des méthodes d'animation participative de réunion sans un minimum de formation préalable.

- Le GAP (Groupe d'Appui aux Projets) réalise des animations de ce type en promouvant le **brainstorming réactif**. Il s'agit grosso modo d'animer deux brainstorming constitutifs, le premier se déroulant « classiquement », tandis que durant le second les animateurs tentent de faire réagir les gens par rapport à ce qui a été déjà dit. Cette deuxième phase est donc « inductrice ».
- Habitat et Développement (UCL) réalise des **Ateliers Publics d'Urbanisme**, à l'instar de pratiques françaises. L'objectif est de « *définir, à partir des objectifs du conseil municipal et compte tenu de certaines contraintes techniques et financières, ce que*

n'hésitez pas à recourir à des animateurs extérieurs

sera la commune demain. L'Atelier Public d'Urbanisme est un lieu d'échanges et de propositions ; il devient la courroie de transmission entre élus, techniciens et habitants ».

- Espace Environnement promeut une démarche méthodologique participative au travers de son « **Enquête de perception sociale** » dont la particularité est, au travers d'une enquête par questionnaire, de chercher à connaître les particularités des relations qui unissent les habitants à leur quartier.
- La **Recherche Action Participative**, mise au point par le GRAP (cette association n'existe plus) est une méthode basée sur la culture des habitants. « *La recherche-animation a pour objet l'étude de la culture (c'est-à-dire la façon de vivre, de penser, d'agir) des groupes sociaux et individus du quartier en général et de leurs projets sociaux, projections dans l'avenir et de leur culture, en particulier. Elle a pour but d'orchestrer des projets sociaux de la population étudiée en un projet (architectural) ».* (voir les pratiques wallonnes de ce cahier).
- La Fondation Rurale de Wallonie organise la participation des habitants dans les **opérations de développement rural selon une procédure introduite par le décret** du 6 juin 1991 : séances d'information des habitants – séances de consultation de la population, par thème et par village – création de groupes de travail par thème ou par projet – présentation par ces groupes des propositions issues de la « base ». (voir les pratiques wallonnes du cahier « le mandataire élaborateur de politique »).
- Etc.

4. La pédagogie des micro-projets

Voici quelques principes d'action qu'il est utile de garder à l'esprit pour favoriser le démarrage d'un processus participatif.

« Démarrage » présuppose que des actions plus complexes puissent voir le jour dans un second temps, lorsqu'un climat de confiance se sera installé et qu'un processus participatif aura émergé.

Il ne faut pas être un animateur professionnel pour mettre en œuvre les conseils qui vont suivre. Vous pourrez vous-même y découvrir des éléments faciles à adapter et ce dans de nombreuses situations.

**pensez
très
concrète-
ment à un
projet
que vous
pourriez
initier
dans
votre
commune**

QUELS TYPES D'ACTION POUVEZ-VOUS PROMOUVOIR ? (principes de la pédagogie des micro-projets)

1. **Menez des actions qui touchent les gens dans leur quotidien.** Ne proposez pas une mobilisation pour des objectifs trop éloignés du vécu quotidien de vos concitoyens ;
2. **Posez-vous d'emblée dans une dynamique de succès** en faisant participer les personnes à des actions dont vous êtes à peu près certain du succès. Ceci aura pour conséquences de légitimer et de crédibiliser les professionnels impliqués (dont vous). Pour y arriver :
3. **Choisissez un projet de faible ampleur pour lequel vous obtiendrez facilement des fonds.** Les moyens sont limités et les budgets sont votés annuellement. Il faut opter pour des actions pour lesquelles les fonds seront assez facilement disponibles dans le prochain budget ;
4. **Optez pour une action qui ne suscite pas trop de controverses** entre les diverses parties de la population. S'il s'agit d'un problème trop « chaud », les joutes entre adversaires ne permettront pas la mise en actions du projet avant longtemps ;
5. **Proposez de prime abord des projets qui seront rapidement réalisés** car les personnes ont vite tendance à se démobiliser si elles ne voient pas de résultats immédiats. Une remobilisation est alors d'autant plus difficile que l'action précédente a été décredibilisée ;
6. **Ne cherchez pas trop rapidement à collectiviser les problèmes des individus.** Chacun d'entre nous aime à être entendu dans ses demandes, ses plaintes individuelles. Même si l'on peut se rendre compte que les autres habitants ont les mêmes demandes, il est important que durant un premier temps celui qui a émis un souhait ne se sente pas directement « rattrapé » par le groupe. (Il ne s'agit pas ici de proposer des actions de clientélisme, mais seulement de garder à l'esprit le besoin d'individualité des personnes).

La représentativité des groupes et des personnes

Il n'est pas rare de se poser la question de la représentativité des personnes ou des associations locales qui viennent assister à une réunion et/ou se présentent comme porte-parole d'autres en venant rencontrer leur élu communal.

d'échappatoires, **il semble bien que la question de la représentativité soit éminemment subjective.** On peut cependant proposer quelques pistes de réflexion pour éviter certains écueils :

A EVITER (LE PLUS POSSIBLE) !

qu'en pensez-vous ?

- **Ne pensez pas que la représentativité d'une personne se calcule forcément en fonction du nombre d'adhérents** à son groupe. Parce que vous ignorez comment elle a recruté ses membres, parce que vous ne connaissez pas leurs modes de fonctionnement, parce que, finalement, un avis n'est pas plus pertinent parce qu'il est l'avis d'un grand nombre de personnes.

comment articuler intérêts « exclusifs » et intérêt général ?

- **Méfiez-vous des groupes trop structurés qui représentent la plupart du temps des intérêts exclusifs** (les commerçants, le cercle des amis de la pétanque, etc.). A nouveau se pose souvent le problème de devoir ensuite articuler leurs souhaits (ou exigences) avec ce qui serait l'intérêt général que vous défendez. Rencontrez-les, bien sûr, mais en gardant à l'esprit que la logique qui les anime n'est pas (en général) celle de l'ensemble de vos concitoyens.

situations vécues

- **N'obligez pas vos partenaires à entretenir des rapports égaux.** Chacun apporte quelque chose dans une réunion, cette chose n'étant pas forcément de la même nature que celle du voisin (de l'argent, des idées, des contacts,...).
- **Ne les enfermez pas dans une identité de rôle.** « *Parce que Monsieur X est animateur en maison de Jeunes, il ne peut rien comprendre à la défense des intérêts des commerçants de la rue XYZ* ».

les limites d'une médiation

- **Méfiez-vous parfois des groupes « tampons » ou « médiateurs »** qui sont là pour faciliter le dialogue entre élus et habitants, mais risquent aussi parfois de les éloigner l'un de l'autre puisque le discours direct n'est plus habituel. Ceci ne signifie nullement que le recours à la médiation et au médiateur soit à bannir dans tous les cas !

A PROMOUVOIR (AU MAXIMUM) !

ouverture

- **Gardez toujours dans le groupe des possibilités d'ouverture de celui-ci à chaque rencontre.** Il ne faut pas vouloir institutionnaliser un groupe de réflexion car ce dernier aura tendance à se fermer aux non-membres dont l'avis est sans doute tout aussi pertinent. Cela implique que vous devez

Sans chercher

légitimité

une saine
contra-
diction

les
limites de
l'expert

continuer à envoyer informations et invitations de manière large, et pas seulement aux participants.

- **Sachez reconnaître à vos partenaires une légitimité de parole**, indépendamment de toute représentativité.
- **Sachez accepter et veillez même à vous entourer de partenaires ayant une capacité de contradiction et de proposition.** Le consensus mou est souvent la pire des solutions à long terme.
- **Tentez, à côté des groupes d'experts, de maintenir des groupes de « simples » citoyens.** En effet, si la tentation est grande – fût-ce en raison de la complexité de certaines matières – de ne créer que des groupes d'experts, n'oubliez pas que ces « experts » risquent, à la longue, de se démarquer de la population et de ne plus être porteurs des aspirations du groupe.

L'importance de la culture

la culture
vécue
des gens
et des
groupes

Depuis des années, de nombreuses personnes, tant sur le terrain que chercheurs, ont émis un sérieux doute sur la possibilité de faire participer « en profondeur » les gens sans prendre en compte leur **culture**. Participer « en profondeur » signifie que, suite au processus participatif, quelque chose aura changé dans la vie de ces individus (la perception qu'ils ont d'eux-mêmes, de leurs voisins, de leur quartier,...). Pour ne citer que quelques noms connus : Alinski, Pierre Henri Chombart de Lauwe, Ita Gassel, etc.

Ces personnes tentent, dans leur pratique, **d'impulser des changements durables dans le comportement social des groupes avec lesquels ils travaillent.** Pour cela, ils estiment qu'il faut prendre en compte la culture vécue des individus. Par « culture vécue », il faut comprendre les rouages profonds, les logiques internes qui font que les gens agissent comme ils le font.

Les promoteurs de ces méthodes refusent dès lors tout développement (des individus, des quartiers, etc.) qui se baserait sur l'importation de techniques et de méthodes qui ne sont pas celles des individus eux-mêmes. Pour eux, **la « culture vécue » des gens se lit dans leur vie de tous les jours** (leurs habitudes, leurs valeurs, etc.).

Pour arriver à proposer des changements durables à une population, il faut que ceux-ci s'ancrent dans une « **dynamique culturelle** ».

partir de
ce que
les gens
ont et
sont

les
«exclus»

culture et
pouvoir

votre rôle
et votre
ambition

Objectifs d'une dynamique culturelle avec les habitants :

1. Les méthodes basées sur une dynamique culturelle des individus cherchent à **valoriser les dynamiques qui existent en eux**. Elles reconnaissent que les personnes, même celles qui sont classées comme « à problèmes » ont des savoirs et des savoirs-faire sur lesquels il faut s'appuyer pour mettre en place des politiques qui leur sont destinées.
2. Ces méthodes tendent à démontrer que c'est dans les **populations « exclues »** ou « excentrées » qu'il existe le plus de **potentiels de transformations sociales** : une capacité de création ; d'expression et de proposition de nouvelles formes de vie en société.
3. Elles ne nient pas **le rapport évident qui existe entre « culture » et « pouvoir »** et le danger qu'il y a à promouvoir des méthodes culturelles qui peuvent s'avérer être des outils de contre-pouvoir pour les groupes non satisfaits par le système de pouvoir en place.

Diverses méthodes existent : rappelons celle d'**Alinski** qui consiste à sensibiliser les personnes par « simples » questionnements, puis de promouvoir la mobilisation de ces individus. **Ita Gassel**, lui, dans ses groupes de recherche action participative, tentait de partir de la « culture vécue » des personnes pour arriver à émettre des propositions basées sur leur réalité (voir « Pratiques wallonnes » de cette section). **Pierre-Henri Chombart de Lauwe** a mené de semblables expériences en France.

Finalement, que pourrait être votre travail en tant que mandataire communal, dans un premier temps ?

Peut-être simplement de **prendre conscience qu'il existe des cultures et des sous-cultures diverses au travers de votre commune**.

Il s'agit non seulement de personnes d'origines géographiques différentes (immigrés ou descendants d'immigrés), mais surtout de tous les groupes et sous-groupes sur l'entité communale dont les modes de pensée peuvent varier : les jeunes, les personnes âgées, les chômeurs, les femmes au foyer, les indépendants, les commerçants, les habitants de telle rue ou de tel quartier, ceux qui traversent le quartier sans y habiter, les habitants de vieille souche et ceux de la nouvelle vague, etc.

Partir des ressources et non des manques de la population

étonnez-
vous !

d'abord
identifier
les com-
pétences
locales

Il faudrait toujours partir des ressources et des compétences des personnes pour lesquelles on veut entreprendre une action ou avec lesquelles on veut démarrer un processus participatif. C'est-à-dire :

- Etant donné l'importance et la difficulté à connaître la culture vécue des personnes, **basez-vous sur ce qu'ils sont capables de dire et faire pour eux-mêmes** plutôt que d'extrapoler ce que vous ou d'autres voudraient « pour eux » ;
- Il faut admettre que tous les individus ont des capacités et des compétences et qu'on peut **aller plus loin lorsque la démarche entreprise part de ces compétences plutôt que d'une « simple » analyse des besoins**, des manques, des problèmes. Vous serez souvent étonné de la capacité qu'ont les individus à proposer pour eux-mêmes les solutions rationnelles qu'il faudrait mettre en œuvre.
- Finalement vous vous rendrez rapidement compte que la bonne volonté ne suffit pas pour faire participer les gens. Leur proposer d'organiser la participation pour eux (par exemple en engageant des assistants sociaux également de bonne volonté), peut avoir des effets pervers : « détricoter » le tissu social et actif existant. **Mieux vaut vous renseigner d'abord sur l'existant** (comités informels, groupes relativement structurés, madame X qui tient une école de devoirs de manière informelle, etc.). **Seulement ensuite vous pourrez engager si nécessaire des personnes qui vont travailler dans les interstices non couverts par l'existant.**

Vous devez donc prendre le temps d'identifier ces compétences locales et les acteurs locaux qui vous permettront la mise en œuvre de politiques citoyennes.

Les pouvoirs publics face aux processus participatifs

1. Le partage du pouvoir et ses limites

Comme le schéma « pyramidal » sur les degrés de la participation le suggérait, la forme la plus importante de participation est la co-gestion. Ici également la complexité est de mise.

Il n'y a pas de participation réelle sans partage du pouvoir. Mais ce partage n'est pas évident dans la mesure où la gestion ou

**pas de
cogestion**

**pas de
désenga-
gement**

et

**soutien
aux
initiatives
locales**

cogestion avec des citoyens ou groupes de citoyens « représentatifs » risquent à nouveau de se heurter au problème de la non-prise en compte des intérêts généraux. De plus, en tant que mandataire communal, **vous avez un devoir de gestion vis-à-vis des citoyens de votre commune** que n'auront jamais ceux qui proposent de partager votre pouvoir.

On a pu constater que lorsque l'Etat prend en charge totalement le citoyen, celui-ci peut parfois en arriver à se désresponsabiliser vis-à-vis de ses propres problèmes. Il faut donc trouver une alternative entre laisser le citoyen seul face à ses problèmes et une aide totale des pouvoirs publics pouvant mener à la désresponsabilisation de ce citoyen.

Promouvoir des processus participatifs ne signifie donc nullement souhaiter le désengagement des pouvoirs publics, mais au contraire, espérer qu'ils soutiendront les initiatives des citoyens.

Si vous désirez vraiment mettre en œuvre des processus participatifs dans votre commune, il faudra donc accepter ce partage du pouvoir avec les citoyens. Ce partage ne signifie pas la cogestion de votre mandat, mais une connaissance et un soutien actif aux initiatives locales intéressantes, c'est-à-dire celles qui reposent sur une dynamique culturelle intéressante.

2. Participation et décentralisation

**rôles du
comité
d'experts**

En Région wallonne, la gestion de l'aménagement du territoire passe de plus en plus souvent par un contrôle direct et un pouvoir décisionnel de la part des communes. Précédemment, cette compétence était exclusivement réservée à l'autorité régionale. En effet, depuis avril 1989, le **décret de décentralisation et de participation** a permis à plusieurs communes de pouvoir « entrer en décentralisation » et de décider pour elles-mêmes en matière d'aménagement du territoire.

Il y a décentralisation du pouvoir, puisque les pouvoirs publics régionaux permettent désormais aux communes – selon certaines modalités³ – de pouvoir davantage décider pour elles-mêmes (permis d'urbanisme, etc.). La participation accrue se réalise via la consultation d'un groupe d'experts (Commission Consultative d'Aménagement du Territoire) pour les décisions touchant à la

³ Se doter d'un schéma de structure, d'un règlement communal d'urbanisme et d'une C.C.A.T., tout en respectant le plan de secteur.

décentraliser, oui mais...

comment vivez-vous la (non) décentralisation dans votre commune ?

limites et dangers

planification à l'échelle du territoire et les enquêtes publiques prévues par le Code wallon.

La question est de savoir si « participation » rime toujours avec « décentralisation ». S'il est vrai qu'une forte centralisation des pouvoirs est contraire à la participation au niveau local, **la décentralisation est nécessaire, mais non suffisante pour permettre une véritable participation des acteurs locaux.** Pourquoi ?

D'une part parce que pour que cela soit vrai, il faut que le partage du pouvoir (du régional ou du national vers le local) rime avec **partage des moyens**. Que ce soit au niveau de politiques ou de simples actions décentralisées, des actions participatives ne pourront être valablement être portées que si les moyens (financiers et autres) leur sont octroyés.

Ensuite, parce que **décentraliser peut aussi signifier désocialiser**. Une politique qui n'est plus gérée à un échelon suffisamment élevé peut comporter des effets pervers. Nos voisins anglo-saxons utilisent le concept « **think globaly, act locally** », exprimant ainsi la nécessité de garder une réflexion générale sur les politiques à suivre, même si celles-ci, pour de multiples raisons (efficacité, rapports humains, etc.) doivent se dérouler localement.

Enfin, il peut être dangereux de faire l'apologie de l'autonomie qu'apporte la décentralisation sans y inclure des restrictions. Citons, par exemple, **les effets parfois néfastes liés à la proximité du pouvoir de décision** : un permis d'urbanisme « mauvais » sera sans doute plus facile à refuser au niveau de la région wallonne qu'au niveau du pouvoir local. Le bourgmestre n'osera peut-être pas refuser ce « mauvais » permis car le demandeur est une personne influente de sa commune.

3. Institutionnaliser la participation

en connaissez-vous ?

Sans entrer dans les détails, il faut savoir que diverses formes d'institutionnalisation de la participation **existent déjà** au niveau communal en Belgique :

- des enquêtes publiques (en urbanisme et environnement) (voir à ce propos la rubrique qui précède sur les diverses méthodes) ;
- des échevinats de la participation dans certaines communes ;
- des comités consultatifs dans des matières spécialisées (aménagement du territoire, jeunes, immigrés,...) ;
- des comités de concertation dans diverses matières ;
- des « maisons de la participation ».

peut-être
votre rôle

Ces instances et ces méthodes ont le mérite d'exister et, pour certaines, d'avoir accompli un travail remarquable. Deux petites remarques cependant :

- ***Si vous n'avez pas d'échevinat de la participation dans votre commune***, ce n'est pas une raison pour ne pas tenter, dans les diverses matières, de promouvoir des processus participatifs. C'est d'ailleurs ce que devrait être un échevin de la participation : une personne qui tente d'initier de tels processus au sein des autres échevinats et qui devrait, dès lors, viser à long terme à l'inutilité de son propre poste ;
- Rappelez-vous que les comités sont souvent composés de personnes qui, de par leurs formations ou leur passage dans un tel comité, deviennent de facto des « experts » dans ces matières. Il est évidemment difficile dans des matières complexes de rester au niveau du « simple » citoyen. Mais ***ces « experts », dont les avis pertinents sont très utiles, ne représentent dès lors pas ou plus la grande majorité des habitants de votre commune.***

la parti-
cipation
ne sert
pas à
crédibi-
liser une
politique
!

En conclusion, **la crédibilité d'une participation institutionnelle dépend de la crédibilité des politiques publiques**. On ne crédibilise pas une politique publique en y « ajoutant » de la participation comme compensation au désengagement ou au désintérêt de ces politiques.

4. Promouvoir des processus participatifs... dès le berceau

les
enfants,
ces
citoyens
pour
demain

Un auteur signalait qu'il fallait commencer à parler aux enfants encore dans le ventre de leur mère pour qu'ils prennent déjà conscience de la complexité de ce monde. Ce pourrait bien être le mot de la fin.

Ne devrait-on pas, dès le plus jeune âge, apprendre à participer au monde qui nous entoure (à l'école, à la maison) ? Et pour cela avoir accès au savoir et au pouvoir qui permettent de comprendre la complexité du monde et d'agir sur son propre devenir ?

éduquer

L'utopie n'est-elle pas précisément d'espérer faire participer des individus déjà adultes n'ayant jamais pu exercer certains pouvoirs durant leur propre existence ? Cela demande à tout le moins beaucoup plus d'énergie de mobiliser une population bien installée dans ses habitudes que de façonner les adultes de demain.

C'est ce que certains programmes pédagogiques dans les écoles appellent « **l'éducation à la citoyenneté** ». Saluons leur courage et souhaitons-leur bonne chance !

Réflexions personnelles

Comment arriver à connaître l'existence de ces cultures et sous-cultures dans votre commune ? Où trouver l'information nécessaire ? Qui peut vous aider ?

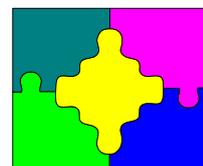
.....
.....
.....
.....

Pouvez-vous prendre l'exemple concret d'un projet que vous voudriez voir se réaliser en partenariat avec les habitants, certaines associations,... Imaginez ensuite comment vous allez procéder pour avancer dans ce projet de manière participative (contacter les personnes vous-même ou si non qui – les rencontrer/animer des réunions vous-même ou si non qui - ...)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Pensez-vous connaître suffisamment bien les potentiels et compétences des groupes et habitants de votre commune ? Si non, comment pourriez-vous en savoir plus pour utiliser ces ressources, pour créer des partenariats efficaces et ne pas imaginer de nouvelles structures là où elles existent déjà, de nouveaux projets... que d'autres avaient déjà lancés ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



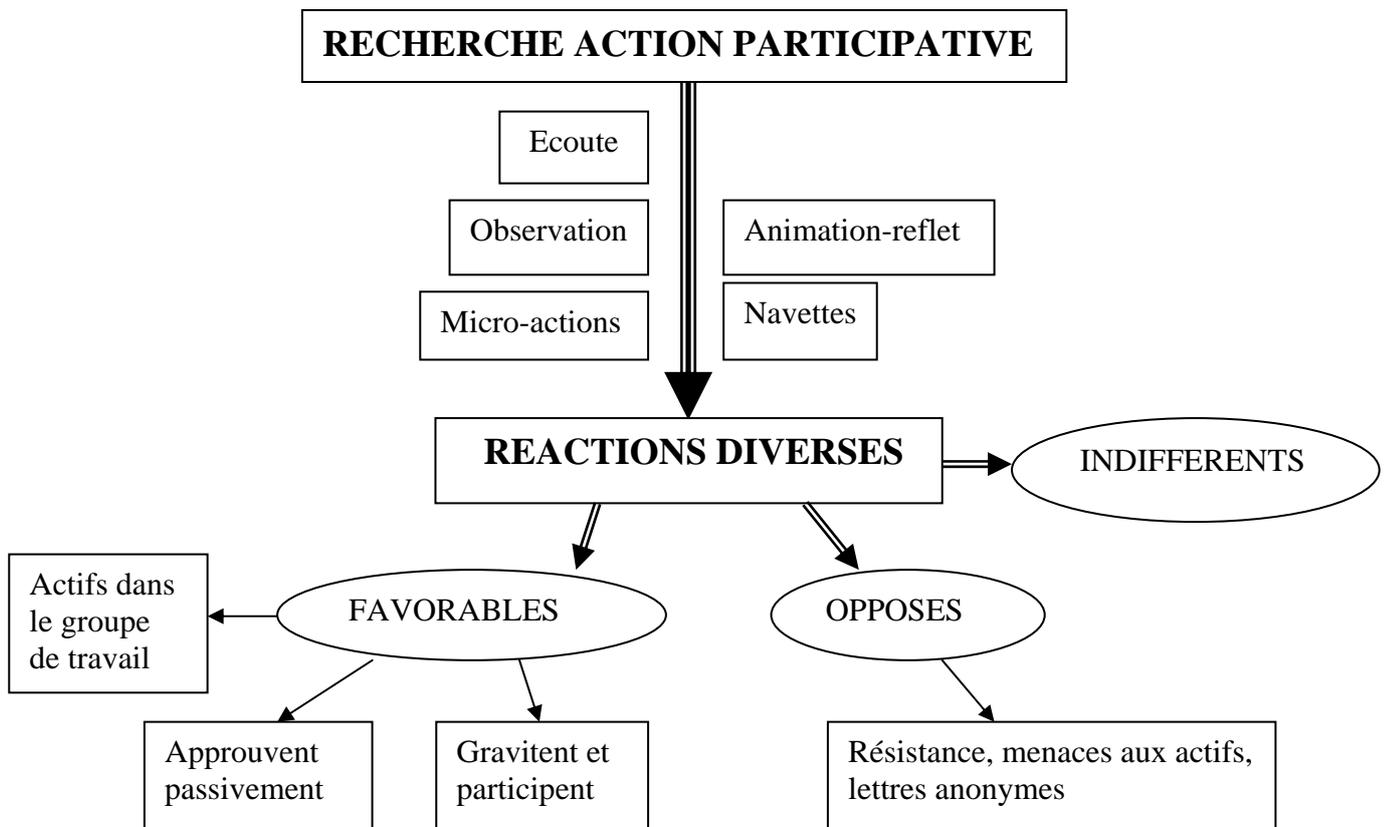
Pratiques wallonnes

La recherche action participative du GRAP⁴ à la Cité du Coq (Jemappes)

notes personnelles

Cette recherche action s'est déroulée de 1990 à 1992 dans une cité de logements sociaux. L'objectif du travail mené était de « *non seulement reconstruire le tissu social du quartier, mais encore de le réinsérer dans l'environnement plus large, de renouer les liens normaux entre lui et le réseau social qui l'entoure : aussi bien la santé, qui est pour chacun un soubassement de tout, que l'emploi, l'enseignement et la formation, la gestion sociale et politique. En résumé, il s'agira d'en faire un quartier vivant et sain* ».

Mise au point par Ita Gassel, ethnologue, la méthode suivante est, comme son nom l'indique, une Recherche Action Participative. Il s'agit d'une collaboration étroite entre un urbaniste et un groupe de recherche sociale, avec la « participation réelle » de la population de la Cité du Coq.



⁴ Ce groupe n'existe plus aujourd'hui ; les personnes intéressées à en savoir plus sur cette méthode peuvent néanmoins contacter Mr Joseph Licata (ancien travailleur au GRAP), actuellement employé au RISH, rue Descartes, 5290 Wasquehal, France. Tél : +33/3/20.98.09.27

Pour mener à bien cette démarche, les étapes suivantes ont été nécessaires :

1. **Réaliser un monographie du quartier.** Le principe est de ne pas travailler au départ avec l'ensemble de la population, mais de la diviser en groupes plus ou moins homogènes (classes d'âge, statuts socio-professionnels, structure du foyer, etc.). Cette « monographie » permettra ultérieurement de mieux cerner les besoins et envies de groupes spécifiques et de les réunir d'abord par sous-groupes ainsi définis.

2. **Interviewer de manière non directive quelques témoins privilégiés.** Ces « témoins » sont des personnes qui, de par leur fonction sociale, peuvent avoir une vision plus large du quartier (ses rythmes, ses habitudes, son histoire,...). On choisira par exemple un curé, un ancien habitant, « madame chapeau », etc. Ces interviews ont pour but de mieux comprendre la géographie et l'histoire vécues du quartier (« *quels itinéraires de déplacement empruntez-vous ? Comment avez-vous vécu la construction de telle partie du quartier ? Où sont situés les lieux de loisir et de rencontre les plus fréquentés ?* »). Il s'agit de mettre en place le « développement historique positif » du quartier.

3. **Analyser les interviews**, en se servant des données issues des « monographies » du quartier. Se dégagent alors les premiers projets sociaux pour le quartier.

4. **Organiser des réunions avec les sous-groupes.** Il faut désigner un animateur qui aura pour rôle de réaliser une « animation reflet » ou « observation participante » : il enregistre les perceptions, les attentes des groupes et renvoie systématiquement les projets élaborés par eux aux divers groupes.

5. **Démarrage de la navette.** Il s'agit, grâce aux animations reflets, d'établir des échanges ou « navettes » entre les petits groupes et l'équipe d'animateurs. De ces rencontres vont naître des projets ou micro-projets qui vont permettre de créer une dynamique. Les jeunes réclament, par exemple, un local.

6. **Organiser des rencontres entre groupes.** Il faut que les divers groupes se croisent, se « cogent » aux projets des autres, négocient, discutent. De cet « organe permanent de consultation » va naître le **projet social global du quartier**.

La « **dynamique culturelle** » est lisible et « affinable » tout au long du travail, par la rencontre de témoins privilégiés, lors de réunions de petits groupes, grâce au comité de quartier qui s'est mis en

notes person- nelles

place. Les trois axes d'analyse auxquels il faut être attentifs sont : l'image du monde qu'ont les habitants ; leur sentiment d'appartenance et leurs systèmes de valeurs.

Après ce long travail de trois années, les travailleurs du GRAP se sont engagés à **tout faire pour que perdure le processus de « citoyenneté active »** qui était née de cette expérience. Il existe bien sûr le comité de quartier qui va pérenniser l'action entreprise. Par ailleurs, l'ensemble des habitants s'étant découvert une nouvelle fierté d'habiter à la Cité du Coq, ceux-ci commencent à proposer des actions (micro ou macro) qui dépassent le territoire de la Cité. Des contacts ont lieu entre habitants de la Cité et le reste du quartier, d'autres habitants de la localité, voire dans la région. Enfin, les travailleurs du GRAP veulent assurer une formation en recherche action participative destinée aux travailleurs sociaux impliqués dans cette Cité. De « simples » habitants veulent aussi suivre ces formations pour posséder un meilleur outil de développement de leur destin.

Finalement, il est intéressant de souligner que **l'angle d'approche des problèmes n'a que peu d'importance**, selon eux. Quel que soit son axe d'intérêt et de pouvoir au niveau local, il est possible de travailler dans cette voie. *« On peut entamer ce développement par n'importe quel bout, tirer sur n'importe quel fil (la sécurité et la qualité du bâti, la convivialité entre personnes et entre groupes, l'éducation et la pédagogie, le métier et l'emploi, le développement économique, la santé mentale et physique,...). Toujours, si on pousse le travail assez loin, à partir de n'importe quel fil, c'est toute la pelote qu'on atteint, et qui se met en mouvement ».*

Histoires sans paroles : cartes mentales⁵ et logos

notes person- nelles

Les habitants sont invités à parler de leur quartier en le dessinant de façon schématique, ou en pointant sur fonds de plan les lieux qui retiennent leur attention à cause de certaines formes, certains problèmes. Ils peuvent également réagir à des dessins, des logos proposés par l'animateur du groupe. La troisième méthode est de faire réagir ces habitants sur base de plans ou de photos d'aménagement existant dans d'autres lieux.

Les cartes mentales

La méthode des cartes mentales a été utilisée par exemple lors d'une animation réalisée par Habitat et Participation dans la ville de

⁵ Pour tous renseignements complémentaires sur cette méthode, contactez Nicole Martin, CREAT, Faculté d'Architecture, Place du Levant, 1, 1348 Louvain-la-Neuve. Tél : 010/47.21.33.

Les logos

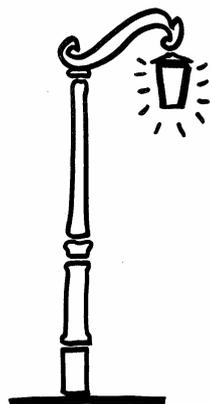
Lors de l'aménagement d'une place à Herbeumont (1990-91), une trentaine de logos représentatifs des divers composants du village avaient été réalisés. Les participants (adultes – deux groupes) conviés à l'animation ont été soumis à deux questions :

- Commentez les logos que vous voyez ;
- Sélectionnez-en cinq qui vous semblent les plus significatifs pour votre place de village.

Les objectifs de cette animation avec supports sont triples :

- Faire parler les gens de leur place, de leur village de manière « détournée » pour éviter de retomber dans les débats habituels ;
- Dégager les éléments prioritaires qui reçoivent l'approbation de l'ensemble du groupe ;
- Comparer l'approche qui est faite - tant des logos à commenter que de la sélection réalisée - dans chaque groupe afin de voir s'il y a convergence d'idées, de perceptions et de choix.

Un des intérêts de la méthode, outre le fait de faire parler les gens plus facilement avec des supports graphiques, est l'utilisation de schémas plutôt que de réalités. La réalité ici schématisée permet davantage l'expression des sensations et perceptions que la représentation telle quelle de la réalité.



Quelques logos...



Exercice d'auto-évaluation

Etude de cas : la vieille dame

Vous voulez, dans votre commune, vous soucier des conditions de vie des personnes âgées qui désirent vivre le plus longtemps possible à domicile. Vous allez régulièrement rendre visite à l'une d'entre elles et, à chaque fois, vous l'entendez se plaindre d'un petit escalier situé entre son salon et sa cuisine. Celui-ci, dit-elle, est difficile à monter, malgré l'aide de sa canne et la petite rampe qui a été installée précédemment.

Que faites-vous ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ELÉMENTS DE RÉFLEXION :

En fait, une récente étude sur les systèmes de valeurs des personnes âgées a été menée dans notre pays, à l'ULB. Il en ressort, entre autres, que le système de valeurs des « actifs » est différent de celui des personnes plus âgées. En clair (et sans entrer dans les détails), si les plus jeunes ont davantage comme valeur-clé la **réussite**, les plus âgés ont plutôt celle du **courage**.

Dans le petit exemple ci-dessus, beaucoup d'entre nous peuvent réagir, en toute bonne foi, en proposant à cette brave dame de démolir son escalier et de construire à la place une pente douce qu'elle gravira plus aisément. Mais, si cela correspond effectivement et rationnellement à notre valeur « réussite » à passer l'obstacle, cela ne fait pas forcément l'affaire de cette personne plus âgée qui, suite à notre intervention, ne pourra plus sans cesse « se plaindre » de son escalier. « Se plaindre » peut correspondre simplement à un besoin de reconnaissance de son acte de « courage » quotidien. Enlevez-lui son escalier et cette valeur « courage » ne pourra plus se manifester à sa grande tristesse !

La connaissance la plus affinée possible des cultures et sub-cultures est indispensable pour que des projets et actions, proposés en toute bonne foi, atteignent vraiment leurs objectifs.

Les phénomènes de différences culturelles dépassent de loin la « simple » différence de race. Elles se manifestent également, pour une race donnée, entre âges, couches sociales, quartiers et sous-quartiers, etc.