



LA PARTICIPATION

CHARTRE

Avant-propos

Le concept de participation n'est pas neuf, il a déjà vécu de grands moments dans lesquels se sont inscrites certaines activités de l'association : mouvement coopératif, habitat groupé autogéré,... On assistait alors à des mouvements de participation spontanée ou revendicative. Peu à peu les pouvoirs publics ont repris bon an mal an le concept, le vidant trop souvent de son caractère le plus fort: ils mettent alors en place des structures (communales, régionales,...) qui encouragent la participation institutionnelle ou institutionnalisée.

Cependant, nous constatons aujourd'hui que le concept vit une nouvelle jeunesse les marches blanches, les comités blancs¹ où l'on assiste, sans avoir encore eu le temps d'analyser le phénomène avec le recul nécessaire, à l'émergence d'une citoyenneté active spontanée, voire revendicative. La limite du combat est moins sectorielle qu'autrefois : passant du logement à l'habitat et de l'habitat à l'habiter, il s'agit aujourd'hui d'un véritable débat de société, de la naissance (dans la douleur) d'une société nouvelle... La question - clé serait alors de nous demander en quoi la participation, aujourd'hui, est une solution face aux problèmes de société ?

Nous voulons cependant réaffirmer, au sein d'HeP, notre volonté de faire de la participation notre spécificité : spécificité méthodologique et spécificité comme fin en soi (la citoyenneté active, l'école de la démocratie,...). Cela ne nous empêche pas de nous interroger sur les limites de la participation, entre autres sur ses effets pervers (repli autarcique et entropie - comment expliquer un projet raté qui s'est déroulé selon un processus participatif ? - la participation n'est-elle pas réservée à une élite ?).

Nous ne croyons pas qu'il n'existerait qu'un seul modèle de processus participatif à promouvoir, mais que la créativité contextualisée doit permettre d'imaginer les formes les plus appropriées de participation à mettre en place. Nous refusons catégoriquement toute participation "alibi"; quels que soient les acteurs qui la mettent en place.

La première partie propose notre vision des principes et finalités de la participation, la seconde expose les diverses modalités liées au processus participatif.

Jun 2002

¹ Mouvement de contestation populaire envers divers dysfonctionnements de la société (lenteur de la justice, exclusions, ...) né suite aux affaires de pédophilie qui ont marqué la Belgique (affaire Dutroux).

I. Principes et finalités de la participation

I.1 FAVORISER UN VA ET VIENT ENTRE L'INDIVIDUEL ET LE COLLECTIF

Dans une société où nous sommes naturellement (psychologiquement) attirés par une approche centrée sur l'individu tout en nous rendant compte de l'utilité de l'approche collective, les méthodes participatives doivent permettre d'établir le lien entre ces deux tendances. La participation, c'est la pari d'établir le lien entre le collectif et l'individuel et vice et versa.

C'est pourquoi promouvoir la participation, au contraire des politiques générales qui aplanissent les différences individuelles, c'est refuser l'absorption des différences et être un soutien aux variétés sociales, culturelles et économiques différentes.

Le danger d'une "mauvaise" participation serait de tenter d'assimiler les subcultures à la culture dominante de la classe moyenne, pour pouvoir éliminer les problèmes sociaux.

Dans une société où l'on se sent absorbé par des structures qui nous dépassent (par leurs dimensions et leurs complexités), où il y a une dépossession progressive de la capacité à s'autogérer, la participation est l'affirmation d'un besoin, celui d'une possibilité d'autogestion et d'autonomie retrouvées.

Il est donc important à un moment donné d'arriver à collectiviser les problèmes individuels pour rendre les personnes capables de se regrouper, de s'organiser pour devenir responsables de leur devenir. En ce sens, la participation doit permettre un renforcement de la démocratie.

1.2 CRÉER UN LIEN ENTRE DÉMOCRATIE DIRECTE ET REPRÉSENTATIVE

la participation a pour enjeu de réintroduire un peu de démocratie directe dans notre système de démocratie représentative. Elle joue en ce sens un rôle de médiateur et de relais entre ces deux formes démocratiques.

Les comités blancs et les marches blanches sont un nouvel exemple de cette volonté d'implication directe des habitants, et ce même si le recul historique nécessaire à l'analyse d'un tel phénomène n'est pas encore suffisant.

1.3 RECRÉER UN TISSU SOCIAL

Avant même que de promouvoir la participation comme lieu de décision, de revendication, de recherche de consensus, nous pensons qu'aujourd'hui promouvoir la participation c'est d'abord créer des lieux de rencontre entre les gens. La participation est aussi l'occasion de promouvoir la convivialité entre individus, entre individus et associations, etc.

La participation n'est pas seulement une méthodologie, c'est aussi une fin en soi.

1.4 VALORISER L'EXPERTISE DU TERRAIN

La participation, c'est penser que les pratiques sociales non institutionnelles du terrain sont innovatrices et permettent d'initier et de proposer des solutions. C'est reconnaître une capacité d'autoexpertise du terrain sur lui-même en formalisant des outils.

Il faut partir de la dynamique des exclus. La participation permet de conceptualiser et de légitimer les solutions proposées par le terrain. Participer, c'est le droit à ne pas être agi, c'est donner au terrain un vrai droit de parole, c'est reconnaître le savoir-faire des individus. Pour faire participer le terrain, il faut commencer par promouvoir de petites actions symboliques et concrètes.

Le terrain doit, par la participation, atteindre un pouvoir de connaissance de son passé, de ses capacités aujourd'hui à trouver ses solutions, ainsi que le savoir de ce qui se fait ailleurs.

Par cette prise en compte de l'expertise du terrain, les décisions prises à l'issue d'un processus participatif seront, on peut l'espérer, meilleures en ce sens qu'elles répondront davantage aux aspirations et aux besoins des utilisateurs. S'il s'agit de décisions portant sur le cadre de vie, l'appropriation / acceptation des aménagements réalisés sera plus aisée.

1.5 INVENTER DE NOUVEAUX MODE DE COMMUNICATION POUR VALORISER LES CULTURES NON DOMINANTES, LA PARTICIPATION DES EXCLUS

Dans une société où les informations se font sur un mode verbal et/ou écrit, la participation du plus grand nombre incite à rechercher des modes nouveaux de communication, bien souvent non écrits, mais aussi non verbaux. Le danger de l'illettrisme renaissant n'est pas principalement l'ignorance de l'écriture, mais l'incapacité qu'ont certaines personnes à communiquer même verbalement leurs besoins, leur vécu, leurs savoirs,...

Il existe toujours une frange de la population qui ne participe pas spontanément, ce qui pose questions sur les aspects politiques et culturels de la participation. Faire participer les gens, c'est leur faire prendre conscience de leur différences culturelles qui sont autant d'atouts pour mobiliser d'autres solutions que celles qui leur sont imposées. Les méthodes participatives utilisées doivent tenir compte de ces aspects culturels ainsi que des limites imposées par la diversité.

Les "plus démunis" le sont souvent culturellement avant que de l'être socialement et financièrement. La participation doit permettre la découverte ou l'affirmation de modes culturels différents tout autant dignes d'intérêt que la culture dominante.

Une des finalités de la participation est de responsabiliser le citoyen et d'interpeller le monde politique face à l'exclusion et aux effets pervers et individualisant du système d'aide social tel qu'il existe actuellement dans nos pays.

1.6 REFUSER LE DESENGAGEMENT DES POUVOIRS PUBLICS

La participation ne se veut pas une alternative générale aux problèmes de marché. La seule participation ne peut crédibiliser une politique de désengagement et de désintérêt face aux problèmes de logement et de pauvreté qui vont croissants. Si une participation institutionnelle est proposée, ce doit être dans un contexte volontariste de la part des pouvoirs publics pour accroître leur compréhension de la réalité et accroître la capacité d'action des habitants.

Si la participation peut plus facilement se développer au niveau local, cela ne doit pas servir d'alibi pour éviter le débat de fond concernant un projet global de société.

Au-delà des débats controversés entre différents groupes d'intérêt, le politique doit rester en dernier ressort celui qui est capable de trancher en faveur de l'intérêt collectif.

1.7 PROMOUVOIR LES PARTENARIATS

La participation et les partenariats doivent permettre l'émergence d'un consensus dans un espace de négociation; la recherche de ce consensus peut se faire de manière conflictuelle ou consensuelle.

Il reste clair cependant que si le consensus est nécessaire pour passer à la phase de réalisation des projets, le consensus n'est pas en soi une finalité de la participation. Il s'agit davantage **de dégager** des enjeux, de susciter réactions et investissements de la part de tous les acteurs ainsi que de clarifier les choix des décideurs.

II. Types, niveaux, conditions et temps de la participation

11.1 Types et niveaux de participation

En l'absence de cloisons étanches entre les différents types de participation, on trouve bien souvent un même groupe de personnes passant alternativement de la participation spontanée à la revendicative, le processus pouvant se perpétuer par une participation institutionnelle. Le découpage proposé est donc arbitraire et variable dans le temps.

Plusieurs typologies sont ainsi possibles, selon, par exemple, que l'on prenne comme clé d'entrée le groupe initiateur ou la forme prise par le mouvement.

=> le groupe initiateur : dans ce cas, on trouve deux cas de figure :

1. **la participation spontanée initiée par les habitants** (qui peut être de type conflictuel ou non, ce caractère n'intervenant pas spécifiquement au niveau de la typologie). Ce processus peut s'inscrire comme une contre-culture à la culture dominante; elle nécessite généralement la formation de ses membres et ne vise pas forcément la pérennité de l'action.
2. **la participation institutionnelle initiée par les pouvoirs publics**. Il s'agit d'une aide à la décision pour les pouvoirs publics comme il peut seulement s'agir d'une participation " alibi ". Ce type de participation peut se faire à différents niveaux, allant du moins vers le plus participatif

DELEGATION
DE POUVOIR²
(procédure référendaire)

CONTROLE³

CONCERTATION⁴

CONSULTATIONS⁵

INFORMATION

² Le référendum permet aux citoyens d'imposer collectivement son choix. Il figure en haut de l'échelle de la participation car l'implication entre population et décision est ici directe (démocratie directe). On peut cependant nuancer cette position de deux manières : d'une part, il s'agit d'une participation à contenu "pauvre" (oui ou non), au contraire de certains débats en concertation pouvant s'avérer bien plus riches; d'autre part, il est vrai que le résultat émanant de l'addition des choix individuels peut ne renseigner que partiellement sur le choix qui aurait prévalu si la décision avait été prise collectivement (ou encore l'option collective ne se résume pas à l'addition des options individuelles).

³ Par contrôle, il faut entendre un contrôle des habitants quant au suivi des décisions ou applications de celles-ci suite à un processus de concertation entre élus et population. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle qui viserait à ôter au pouvoir en place son droit et son devoir de diriger la chose publique.

⁴ La différence fondamentale entre consultation et concertation procède du caractère interactif de la concertation. Si lors d'une consultation on peut se contenter d'informer un minimum le citoyen pour en recueillir l'avis, la concertation implique un va-et-vient d'idées entre les citoyens et ceux qui initient le processus de concertation. De plus, la consultation implique une action statique tandis que la concertation implique un processus dynamique qui peut s'étaler dans le temps.

⁵ La consultation implique, à la différence de l'information, une prise d'avis des citoyens sur un thème précis. La consultation nécessite au préalable une information claire, adaptée au public qui sera consulté. Toutes les formes de consultation ne sont pas "participatives". Certaines, cependant, bien que peu participative dans leur déroulement, ont été à l'origine de processus participatifs (formation de comités de quartier, par exemple).

Habitat et Participation, même si elle juge l'information un stade préalable à la participation, estime qu'on ne peut parler de véritable participation qu'à partir du niveau de la consultation des habitants. Toutes les formes de consultation ne sont pas à considérer comme des processus de participation par ailleurs.

=> les formes de la participation : " faire avec " ou " faire contre "

1. la **participation revendicative** se situe dans un rapport conflictuel (souvent d'origine spontanée et pouvant par la suite être repris à son compte par les pouvoirs publics).
2. la **participation non conflictuelle**. Elle tente de promouvoir un dialogue constructif entre avis divergents émanant des divers acteurs et recherche en cela une plus grande efficacité. On constate l'existence d'un plus grand nombre d'organismes institutionnels qu'auparavant. Cependant, cette forme de participation - dans les matières plus strictement sociales - peut aussi s'analyser, en période de crise, comme le signe d'une peur collective car l'on craint d'avoir davantage à perdre qu'à gagner en s'opposant fermement aux autorités en place.

11.2 Conditions de la participation :

Le **diagnostic préalable** est indispensable pour ne pas faire l'impasse sur les différences entre habitants ni sur les structures déjà existantes.

Il est nécessaire de créer les conditions nécessaires de la participation également auprès des **pouvoirs publics** en les amenant à considérer les processus participatifs d'un point de vue négatif ou minimaliste vers une conception positive.

Les pouvoirs publics ne doivent pas être impliqués lors du démarrage de la participation car il est nécessaire de créer un temps préalable à la structuration des habitants, à leur capacité de se forger un identité. Ceci suppose du temps et un bon accès à l'information.

Il faut d'abord **mobiliser les habitants** sur des problèmes qui les touchent de près, trouver le moment-clé, l'information mobilisante,... Même si la participation a pour enjeu de faire émerger les intérêts collectifs en collectivisant les problèmes individuels, il ne faut pas vouloir aller trop vite au risque de tuer la participation. (pédagogie des micro-projets).

Durant tout le processus participatif, il est indispensable d'**accorder les rythmes** de fonctionnement des divers acteurs, que ce soit lors de l'élaboration des projets, de leur mise en place nécessitant des besoins financiers ou de leur évaluation continue. Le droit à l'échec doit aussi être pris en compte, même si cela retarde le déroulement des opérations prévues.

La participation requiert le plus souvent **un médiateur** : leader, animateur - technicien, expert,... Pour que celui-ci ne se sente pas être un " rabatteur ", " baratineur ", " envahisseur ", il faut que son rôle soit clairement défini : il ne doit pas tout savoir, mais doit avoir la capacité de proposer des alternatives, de permettre la communication entre acteurs, d'aider à faire émerger et à formuler les revendications ou souhaits.

Ce médiateur devra déterminer à quel niveau de problèmes il convient de répondre pour promouvoir la participation : plainte, demande individuelle ou collective, besoins formulés

ou non,... Habitat et Participation estime que la seule réponse au niveau des plaintes et des demandes individuelles est insuffisante pour parler de médiation participative.

L'évaluation du processus de participation est un élément essentiel du processus. Il faut tenir les habitants informés des suites données à leurs actions, évaluer avec eux avant, pendant et après les actions et conséquences de celles-ci. Cette évaluation "participative" avec les divers acteurs impliqués sera alors suivie d'une démobilisation ou d'une remobilisation des habitants.

11.3 Les temps de la participation

Globalement, on observe qu'il peut y avoir 4 temps

- la conception du projet
- la réalisation de l'avant-projet
- la réalisation du projet
- l'évaluation du projet (immédiate, à moyen terme et à long terme)
- la gestion des réalisations

Trois composantes nous semblent nécessaires à la bonne marche des opérations l'implication des habitants le plus tôt possible et pour l'ensemble du projet, y compris la phase d'évaluation - la non implication des pouvoirs publics dans les tout premiers temps pour laisser à la population un espace de structuration interne - une adaptation des rythmes administratifs (entre autres financiers) pour crédibiliser le projet mené et ne pas décourager les efforts de participation.

Juin 2002