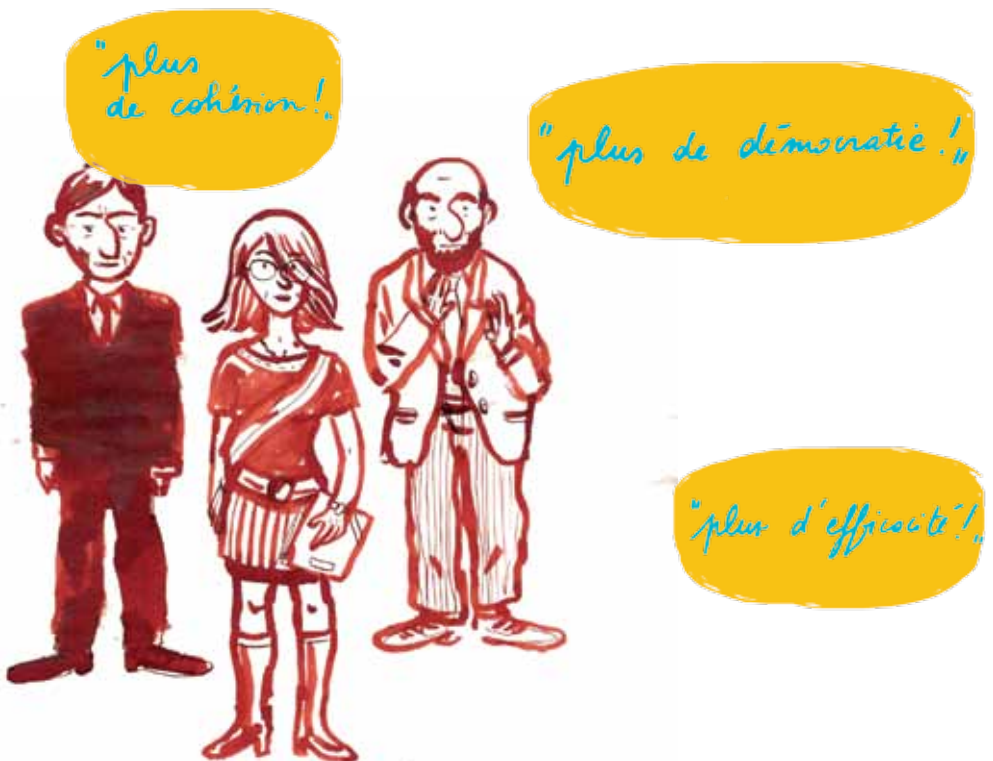




# Mais que cherchent les élus politiques quand ils nous font participer?

*Exploration de logiques  
auxquelles se réfèrent les élus  
quand ils engagent la participation citoyenne*





## **Periferia aisbl**

Rue de la Colonne, 1  
1080 Bruxelles

[contact@periferia.be](mailto:contact@periferia.be)

+32 (0) 2 544 07 93

[www.periferia.be](http://www.periferia.be)

Rédaction et conception graphique : Periferia aisbl

Edition 2014

Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source

Image couverture : Periferia aisbl

# INTRODUCTION

## *Pourquoi aborder cette question ?*

*« Les élus politiques ne veulent pas faire de la vraie participation et construire des décisions ensemble, car ils ne veulent pas partager leur pouvoir ! »*

C'est la réflexion qu'on finit parfois par se faire lorsqu'on s'implique dans un espace participatif, comme citoyen ou comme animateur, et que les élus ne jouent pas le rôle qu'on attend d'eux. Mais cette lecture n'est-elle pas restrictive ?

Depuis une quinzaine d'années, Periferia accompagne des démarches participatives initiées par des pouvoirs politiques communaux ou régionaux à travers la Belgique. Ces dernières années, le nombre de demandes n'a cessé de croître. De plus en plus d'élus, parfois encouragés par un pouvoir subsidiant, initient des démarches de participation avec des citoyens, que ce soit pour des projets d'urbanisme, de cohésion sociale ou autres... En parallèle, les formes et les dispositifs de participation se sont considérablement développés. Ces deux évolutions font qu'aujourd'hui, il n'est pas toujours évident de savoir ce que chacun cherche à travers un processus participatif, les objectifs visés ou les étapes par lesquelles passer.

Ainsi, souvent, lorsqu'un processus est initié par un ou des élu(s) politique(s), les professionnels imaginent que cette démarche vise à impliquer les citoyens dans l'action politique de ces élus. La participation des citoyens servirait par exemple à alimenter, orienter ou coconstruire les décisions des élus sur certains projets ou dans le cadre de leur politique générale. En réfléchissant de la sorte, le citoyen comme le professionnel, part de *l'a priori* que si un élu engage la participation des citoyens c'est certainement pour qu'ils nourrissent, d'une façon ou d'une autre, ses décisions politiques. Mais les élus envisagent-

ils tous la participation sous cet angle ? Poursuivent-ils tous le même projet à travers la participation citoyenne ?

Une personne de l'équipe Periferia est allée à la rencontre d'élus politiques communaux de Bruxelles et de Wallonie, pour apporter des éléments de réponse à cette interrogation, pour questionner les représentations que les élus ont de la participation citoyenne et la manière dont ils l'engagent. L'objectif de cette exploration est de mieux percevoir :

- les réalités que la participation représente pour les élus, en ce compris ses contraintes et opportunités ;
- les objectifs recherchés en initiant une démarche de participation, qui éclairent le choix de leurs modes d'action ;
- le sens que les élus placent dans la participation citoyenne et la manière dont ils la connectent ou non à leur fonction d'élus politiques ;
- le lien à la décision, existant ou non, dans les processus participatifs.

Pour ce faire, nous partirons de la réalité actuelle des espaces de participation, comment ils se mettent en place et quelles en sont les perceptions des différents acteurs. Nous nous plongerons ensuite dans les résultats du travail d'exploration mené auprès d'élus communaux wallons et bruxellois. Cela nous permettra de découvrir trois exemples de logiques à travers lesquelles les élus engagent la participation des citoyens. Pour chacune d'elles, nous chercherons à identifier ce que cela implique en termes de partage de la décision.

Enfin, nous reviendrons sur ce que cette publication apporte pour des animateurs et participants de dynamiques participatives et en tirerons quelques clés de lecture pour alimenter les pratiques.

# UN CONSTAT DE DÉPART

## *Une participation d'initiative politique rarement tournée vers la décision*

### **Les élus engagent de plus en plus la participation des citoyens**

C'est un fait, la participation s'est développée et diversifiée considérablement ces vingt dernières années : audiences publiques, budgets participatifs, assemblées citoyennes, conseils ou commissions de quartier, commissions thématiques permanentes, conférences de consensus, ateliers de travail urbain... On en arrive souvent à oublier que ces espaces ou processus participatifs sont majoritairement mis en place à l'initiative d'élus politiques.

« La participation publique<sup>1</sup> a augmenté d'une façon quasi exponentielle depuis trente ans, avec l'invention de nouveaux dispositifs et la progression de ce mouvement dans plusieurs pays, du Nord comme du Sud, et ce, à tous les paliers politiques, du local au supranational » (Bherer, 2011, p. 118). Depuis une vingtaine d'années, explique L. Bherer (2006, p. 25), l'administration publique a ainsi connu un changement des plus déterminants en développant des dispositifs participatifs au cœur des processus de la décision publique.

### **Comment l'expliquer ?**

Les explications sont nombreuses. Certains y voient une logique d'efficacité politique. Les problèmes et questions de société étant de plus en plus complexes (par exemple, le vivre ensemble), ils nécessitent des solutions et des pratiques innovantes, plus subtiles elles aussi... mais pas toujours évidentes à construire. Cet engouement pour la participation est alors vu comme un moyen de maximiser les chances de trouver ces solutions et donc de renforcer l'efficacité des politiques publiques.

---

*1 A entendre comme "participation d'initiative publique", c'est-à-dire impulsée par un/des élu(s) communal(aux), ou par des services publics sous l'injonction d'élus politiques.*

D'autres y voient davantage un désir des élus de se rapprocher des citoyens. En s'inscrivant dans des relations tournées vers la collaboration plutôt que la revendication ou l'opposition, ils chercheraient à recréer une relation de proximité avec le citoyen. Ce que quelques-uns qualifient parfois, comme P. Savidan (2008), de stratégie pour retrouver la paix sociale avec des citoyens désillusionnés ou peu satisfaits du politique.

Une autre explication vient de notre système de subventionnement. Très souvent, les pouvoirs locaux doivent se tourner vers des institutions publiques supérieures afin de bénéficier de moyens pour mener leur politique. Celles-ci utilisent souvent cette forme de soutien pour faire passer leur propre vision politique, en imposant des conditions d'octroi spécifiques. C'est ce qui s'est passé ces dix dernières années avec la participation citoyenne. Elle s'est développée dans de nombreux projets subsidiés, à coup d'injonction des autorités régionales et/ou fédérales.

Les raisons pour lesquelles les élus engagent la participation des citoyens peuvent donc être nombreuses et associer différents aspects présentés ci-dessus. Elles n'apparaissent pas toujours clairement aux yeux de tous. Quoi qu'il en soit, le rôle des élus est la plupart du temps central dans l'initiative des dispositifs de participation citoyenne.

## **Une mise en pratique de la participation très critiquée**

Pourtant, si l'on parle beaucoup de participation, c'est aussi en la critiquant assez fortement. Une insatisfaction grandissante s'installe autour des processus dits participatifs menés dans différents territoires, en Europe comme dans d'autres continents. Des critiques qui ne sont pas uniquement le fait des citoyens ; les élus politiques eux-mêmes, ainsi que les services administratifs et techniques, pointent également une série de limites à ces démarches.

Certains élus déplorent notamment le coût en temps et en personnel que les processus de participation requièrent, pour finalement ne pas toujours parvenir à réunir un nombre significatif ou représentatif de citoyens.

- Certains techniciens et experts peinent à comprendre l'intérêt de l'apport des citoyens dans des dossiers techniques, en termes de maîtrise d'ouvrage ou d'efficacité dans la conduite des projets<sup>2</sup>. Ils voient dans la participation un vecteur de conflit de légitimité entre les compétences « expertes » et les compétences « profanes ».
- Pour la plupart des acteurs académiques, « participation » rime avec « démocratisation » du système politique actuel. Les citoyens devraient dès lors jouir d'espaces de débat public de qualité avec les élus politiques et les techniciens où tous peuvent exposer leurs arguments qui serviront de support à la décision finale prise par les élus. Or, c'est souvent peu le cas.
- Pour certains citoyens, les espaces de participation proposés par les politiques ne constituent qu'une manière d'entériner les choix des élus ; ils estiment que les décisions ont déjà été prises auparavant entre élus politiques et experts.

Même si ces quelques éléments soulignent les limites perçues par certains acteurs et qu'il existe des visions plus optimistes de la participation, cela montre combien chacun a sa propre vision de la participation et de la manière dont elle doit être mise en œuvre, sans qu'un consensus n'existe.

---

<sup>2</sup> Ce thème a notamment été approfondi dans la publication « Les habitants peuvent-ils contribuer à des débats techniques d'aménagement ? » disponible sur notre site internet : [www.periferia.be](http://www.periferia.be), onglet « Méthode » – « Publications ».

## Une critique qui repose notamment sur la manière dont les résultats sont utilisés

Côté citoyen, on s'interroge. De manière générale, la plupart des participants estiment que leurs avis sont peu pris en considération. Ils ne voient pas de réelle influence sur la décision, à tel point que certains parlent de participation « de façade » ou « sur les détails » au lieu de discuter du cœur du projet. Ils se demandent pourquoi on leur demande de participer, si ce n'est pas pour influencer ou alimenter la décision *in fine* que les élus prendront. Ils ont le ressenti qu'ils ne sont pas invités à débattre du fond des problèmes, que le sujet à discuter est souvent trop limité, voire « verrouillé », qu'il n'y a pas d'espace pour que s'expriment les divergences de points de vue et les conflits. Qu'attend-on d'eux dès lors ? Que cherchent les élus lorsqu'ils engagent la participation des citoyens ?

A nouveau, l'élu politique apparaît comme acteur central de ce qui se joue au sein des espaces de participation. Non seulement il en est la plupart du temps le commanditaire, mais c'est aussi très souvent lui qui détermine la manière dont les résultats seront utilisés ou pris en compte, de même que parfois les modalités de la participation (espace, fréquence, type de dispositif...).

Face à ces constats qui montrent la complexité des questionnements, les chapitres suivants de ce document exploreront le rapport de plusieurs élus à la participation.



# À LA RENCONTRE DES ÉLUS

## Quelques mots sur la démarche d'exploration

Pour se lancer dans cette exploration, il est important de prendre conscience de nos *a priori* et propres représentations de la participation. Notre volonté était notamment d'éviter l'écueil de « condamner d'emblée l'élu », en nous instaurant comme détenteurs du savoir ou garants de ce que doit être une bonne participation ou de la bonne manière d'agir d'un élu politique. L'objectif est ici d'aller à la rencontre d'autres logiques pour alimenter notre compréhension du vaste champ des raisons d'être et pratiques de la participation citoyenne.

Partis à la rencontre d'une dizaine d'élus politiques, actifs dans des communes wallonnes et bruxelloises de tailles diverses, et issus de différents partis (PS, Ecolo, MR-OpenVLD, FDF, cdH et SP.a), nous les avons questionnés sur le regard qu'ils portent sur la participation citoyenne. La mise en parallèle de ces multiples regards a permis, dans un deuxième temps, d'identifier différentes manières d'envisager la participation citoyenne, reprises sous forme de trois « logiques d'engagement de la participation ».

## La présentation des logiques

Pour chacune de ces trois logiques, nous avons mis en avant les grandes caractéristiques qui permettent de les distinguer les unes des autres. Certains aspects sont illustrés par une réponse d'élus politiques rencontrés.

Un schéma récapitulatif est également proposé à la fin de chaque logique. Celui-ci montre la manière dont s'articulent trois dimensions : la vision de la société qu'ont les élus, le projet politique qu'ils poursuivent et leur manière de concevoir leur mission d'élu politique.

# TROIS LOGIQUES D'ENGAGEMENT DE LA PARTICIPATION

Cette analyse repose principalement sur l'exploration de terrain. Toutefois, Periferia s'est également alimenté de quelques cadres théoriques de référence (comme l'analyse des grammaires de L. Thévenot<sup>3</sup>) pour structurer les réponses des élus selon trois logiques. Celles-ci ne sont, bien entendu, pas exhaustives ; nous aurions probablement pu en identifier d'autres ou les présenter sous un angle d'analyse différent. Elles ne doivent donc pas être lues de manière « fermée », mais plutôt abordées comme des points d'analyse à se réapproprier, à questionner, à critiquer pour alimenter nos pratiques. Elles visent surtout à mettre en avant différentes dimensions qui permettent de distinguer les visions de la participation que chacun peut avoir.

## Ces trois logiques sont :

- La participation des citoyens vue comme un moyen pour atteindre une société plus inclusive et critique
- La participation comme espace pour (re)légitimer l'action politique
- La participation des citoyens pour renforcer la cohésion sociale et l'implication dans sa commune

---

<sup>3</sup> Voir les références en fin de document.

# 1

## *La participation des citoyens vue comme un moyen pour atteindre une société plus inclusive et critique*

### **Avant tout, un projet de société inclusive et critique**

Le point central de la vision des élus inscrits dans cette logique réside dans leur conception de la société. Ceux-ci dénoncent le modèle de société inégalitaire et segmentée qui laisse sur le carreau les plus fragilisés, les « pas reconnus », les « oubliés », les « pas comme nous ». Ils portent le projet d'une société plus inclusive, humaine et citoyenne, une société qui prend en compte chaque personne, dans sa diversité d'opinions comme de réalités, et qui tente d'en tenir compte pour mieux fonctionner.

### **Des espaces participatifs pour développer un sens critique et une meilleure compréhension de la société**

L'action politique de ces élus peut se matérialiser de plusieurs manières : soit par des processus d'éducation permanente qui cherchent à développer l'analyse critique des citoyens, comme des ateliers citoyens pour comprendre le fonctionnement d'une commune ou d'un CPAS ; soit par une pratique de mise en lien et de croisement d'acteurs peu habitués à se rencontrer, via des échanges collectifs entre bénéficiaires de CPAS et assistants sociaux ou des espaces de rencontre entre habitants et techniciens autour d'un projet urbain. Quel que soit le dispositif privilégié, l'objectif est toujours de renforcer le regard critique de chacun et de faciliter une meilleure compréhension des avis et intérêts de chacun.

*« Sans les clés de compréhension, on ne sait pas être citoyen, on ne sait pas participer [...] les clés qui permettent de comprendre*

*et de se construire une propre vision, sur le monde, sur la vie, sur sa propre vie, etc. [...] On ne devient citoyen que si on peut comprendre la complexité des choses. »*

D'un point de vue pratique, ces élus n'hésitent pas à sortir des sentiers battus, à aller au-delà des commissions de concertation pour impulser d'autres espaces ou nouvelles formes de participation. Ils valorisent autant les grandes assemblées citoyennes que les petites rencontres entre quelques acteurs ou les lieux d'expérimentation au sein desquels on va essayer des choses ensemble pour voir si cela marche, pour identifier les obstacles. Ce qui importe c'est que différentes opinions puissent se confronter et s'échanger.

## **Le citoyen vu comme acteur d'une société diversifiée**

Dans la vision des élus inscrits dans cette logique, « participer » se rapporte au fait de « prendre part, de s'impliquer dans la société », d'« être acteur de la société ». La participation des citoyens est donc plus large que la seule participation aux décisions politiques, elle se réfère plutôt au concept de « citoyenneté ». Dans cette logique, elle est vue comme un des moyens de provoquer un changement d'horizon des personnes, les rendant à même de penser la société en étant davantage attentives aux visions de chacun pour (mieux) composer avec cette diversité. La participation des citoyens est alors au service du projet d'une société plus inclusive, où chacun dispose des clés de lecture pour comprendre les situations dans leur diversité, pour agir et donner son avis en toute connaissance de cause.

*« Le problème de notre société aujourd'hui, [...] c'est que les gens sont littéralement dans leur monde. Du genre, les jeunes patrons de start-up dans le domaine technologique, ils ont leurs problèmes, je le sais bien... Ils ont des problèmes avec la fiscalité qui n'est pas construite pour tenir compte de leur réalité, des nouvelles manières de fonctionner, d'investir, de rassembler de l'argent, de trouver des gens qui soient formés pour travailler*

# La participation des citoyens vue comme un moyen pour atteindre une société plus inclusive et critique

## VISION DE LA SOCIÉTÉ

Ensemble d'individus,  
acteurs du  
développement sociétal,  
aux réalités diverses et  
animés par des ordres  
moraux différents

### Rôle de la PARTICIPATION:

- Créer des espaces de dialogue entre différents acteurs de la société
- Favoriser une meilleure compréhension de la réalité de l'autre
- Renforcer l'analyse critique des acteurs de la société

Se mettre au  
service d'une  
société inclusive  
et critique

Prendre des  
décisions en toute  
connaissance des  
différents intérêts  
en présence

PROJET POLITIQUE

RÔLE DE L'ÉLU

Pas de lien direct à la décision

*Dans cette première logique, le projet politique de recherche d'une société plus inclusive et critique, constitue l'élément central à partir duquel l'élu va définir son rôle d'élu (celui de prendre des décisions en fonction de tous les intérêts en présence) et à partir duquel il va engager la participation des citoyens : pour qu'ils se rencontrent, échangent, apprennent à s'écouter et à mieux prendre en compte les perceptions des autres. La participation est un instrument que l'élu utilise pour atteindre son projet politique de société, mais ne vise pas à alimenter son rôle de décideur politique.*

*avec les techniques. Mais cette réalité-là n'efface pas la réalité des gens qu'on rencontre dans les CPAS qui sont des gens dont le problème n'est pas de savoir comment ils vont payer l'impôt des sociétés, mais c'est "comment je vais survivre ?", "est-ce que je vais trouver du travail ?". Mais ces deux réalités ne s'effacent pas mutuellement, elles ont leur poids. Et le désastre dans notre société, c'est qu'il y a des gens qui peuvent très bien devenir dirigeants d'une Fédération Patronale sans avoir un peu réfléchi et, (sans se distancier) des représentations classiques (telles que) : "Ce sont tous des drogués, c'est ceci, cela ...". Ce sont des gens qui n'ont jamais discuté, qui n'ont jamais essayé de comprendre un peu : "C'est quoi le travail social ?", "Qu'est-ce qu'on rencontre comme difficulté ?"... »*

Le citoyen est vu comme un acteur de la société, porteur d'une réalité du monde spécifique, selon l'analyse et la compréhension qu'il en a. Il est défini par une « capacité d'engagement », d'implication dans la société, à travers des formes variées : militantisme, contre-pouvoir, soutien à la vie locale, vie commerçante, etc. L'élu considère qu'il a un rôle à jouer dans le fait d'offrir toutes les conditions pour que le citoyen soit en mesure de jouer pleinement ce rôle d'acteur de la société.

## **Ne pas décider ensemble, mais faire comprendre la complexité d'une décision**

L'élu ne vise donc pas tant à impliquer le citoyen dans son action politique, ni à partager la décision avec lui, mais plutôt à faire en sorte qu'il comprenne qu'il n'est pas simple de décider, que les problématiques sont complexes et que l'élu est parfois face à un vrai dilemme lorsqu'il doit trancher. L'élu provoque ainsi des rencontres, fait se croiser des personnes de professions, statuts et milieux différents. Mais en aucun cas, il ne cherche à remettre en cause le pouvoir politique à travers un partage de la décision. Selon lui, les citoyens ne sont pas outillés pour prendre en compte tous ces avis, pour les prioriser, les arbitrer. Sa finalité est que le citoyen soit en mesure de poser un regard critique sur

la société pour agir en toute âme et conscience, notamment lors des élections.

Pour autant, le processus participatif n'est pas complètement isolé de la décision. En prenant le temps d'entendre tous les arguments en présence, l'élu met aussi à l'épreuve son propre jugement et peut se laisser influencer par des considérations d'autres acteurs. Sa décision finale peut s'en trouver modifiée. Par conséquent, la participation est aussi vue comme un moyen de « bien faire politique » puisque l'élu cherche à entendre tous les intérêts en jeu avant de décider.

*« Je pense que c'est important parce que sinon on dit : "Les politiques, ils prennent des décisions comme ça....!". Ça je veux dire, non, ce n'est pas vrai ! [...] Tout homme politique un petit peu intelligent, il va – sauf s'il est évidemment mal intentionné [...] – il va évidemment faire en sorte de consulter des corps intermédiaires. »*





## 2

### *La participation comme espace pour (re)légitimer l'action politique*

#### **Une société d'individus aux intérêts particuliers où l'élu est mandaté pour décider**

L'élu guidé par cette logique s'inscrit dans une vision plus libérale dans le sens philosophique du terme, et non pas dans son sens politique. Il considère que la société est constituée d'une multitude d'individus totalement libres et responsables. Chaque acteur, vu comme un individu autonome, est considéré comme animé par ses intérêts personnels, engageant sa responsabilité individuelle dans les choix et revendications qu'il porte. On est donc loin de la logique précédente qui considère que la société est formée de plusieurs groupes d'acteurs qui doivent faire l'effort de se croiser, d'échanger leurs arguments pour pouvoir fonctionner ensemble.

Dans cette seconde logique, l'élu se voit aussi comme un acteur à part entière, mandaté par la voie des élections, sur base de ses compétences et de ses positions, pour exercer la fonction de décideur politique. Pour mener à bien cette mission, il s'appuie sur une série d'outils (règlementations, lois, services techniques ...) et met en avant une rigueur basée sur les rôles, procédures, objectifs, autorité. Vu avant tout comme une responsabilité professionnelle, son rôle politique consiste à remplir la mission qui lui a été assignée, à assumer sa fonction : il s'agit de « prendre la décision qui convienne au plus grand nombre » dans la commune, y compris « sur des dossiers délicats », en s'assurant de « garantir l'intérêt général » et en restant attentif à « porter la voix du Collège » reconnue comme l'autorité supérieure.

## La participation comme moyen de restaurer le lien (et la confiance) avec le citoyen

Dans une telle logique, l'élu n'engage pas la participation des citoyens dans le but d'alimenter sa décision, puisqu'il dispose de services techniques, reconnus comme compétents et outillés pour le faire. Sa vision de la décision est qu'il s'agit d'un exercice de négociation entre différents acteurs, requérant des compétences (professionnelles, gestionnaires et politiques), une certaine légitimité (autorité, mandat et responsabilité) et des procédures bien définies (validation par le Collège). Dès lors, seul l'élu peut prétendre à la décision, mais pas les citoyens.

Si l'élu engage la participation des citoyens, c'est pour la mettre au service de sa mission politique : celle de (re)établir le lien avec les citoyens. Il y voit le moyen de (re)créer un espace de dialogue avec les citoyens, souvent fâchés ou désabusés, où il peut (re)légitimer son action politique en expliquant ses choix, les raisons de son action, ses contraintes ; un espace où il peut répondre à la critique, se justifier, apaiser les tensions, faire taire les fausses rumeurs.

La participation des citoyens sert une action politique plus efficace de l'élu, en assurant un climat social serein, une entente entre citoyens et politiques. Elle joue à la fois un rôle de prévention de « blocages » pouvant survenir avant une décision politique – une prévention notamment recherchée par une meilleure compréhension de la complexité du problème et de la position de l'élu –, et à la fois un rôle de « déminage » quand le conflit est engagé, en cherchant à rétablir le dialogue. On reproche souvent à cette manière d'envisager la participation, de viser avant tout la recherche d'une « paix sociale ».

*« Toutes les actions sont dirigées pour les citoyens, c'est notre objectif. Et ça, c'est important qu'ils le sachent, c'est important qu'ils comprennent les impératifs budgétaires, l'administration et c'est aussi pour ça que je les rencontre. On peut faire certaines choses, d'autres pas. Il faut comprendre que certaines choses*

*ailent plus vite, d'autres moins, pourquoi, etc. Et juste donner ces explications, ça aide déjà à y voir plus clair. »*

*« Je pense qu'on essaye de rendre efficaces des mesures qui parfois peuvent paraître impopulaires, mais qui, quand elles sont expliquées et travaillées, ne le sont plus tant que ça. »*

## **Des moments de discussion et des commissions consultatives**

Pour ce faire, l'élu privilégie deux formes de participation. D'une part, il permet l'organisation d'initiatives locales, vectrices d'un climat convivial et d'entente sociale, comme les fêtes de quartier. D'autre part, il met en place un espace d'information et de discussion, autour d'un objet de crise ou dans une dynamique de tables rondes thématiques, qui offre l'occasion aux élus d'argumenter un choix, de motiver une décision et de mettre en confrontation les points de vue de différents acteurs afin de nuancer le regard de chacun. La forme privilégiée pour ces espaces est celle de « mini-rencontres » avec peu de gens ou de réunions entre personnes directement concernées par le sujet discuté (voire considérées comme expertes dans ce domaine). Un cadre qui offre un vrai espace de discussion et pas seulement un échange rythmé par des questions-réponses. Il développera rarement de nouvelles formes ou espaces de participation, considérant qu'il en existe déjà suffisamment et renverra notamment les citoyens vers les commissions consultatives.

*« Je pense qu'il y a des domaines où la participation est facile, enfin facile, plutôt évidente : quand ça touche aux personnes, comme les handicapés, les aînés, les jeunes, etc., il y a des conseils consultatifs. Et puis au niveau de ce qui est concret pour les habitants : les chantiers, les réaménagements de voirie, de quartier ... là ça me semble important de les impliquer. Mais voilà on ne va pas les impliquer sur un règlement de taxe ou sur l'organisation de l'état civil, des heures d'ouverture ou l'organisation du CPAS [...] Dans l'organisation d'évènements*

## La participation comme espace pour (re)légitimer l'action politique

### VISION DE LA SOCIÉTÉ

Multitude d'individus singuliers, porteurs d'intérêts particuliers qui composent ensemble à travers des dynamiques de négociation

Mettre en oeuvre une politique efficace

Prendre des décisions qui conviennent au plus grand nombre et les faire reconnaître par tous

PROJET POLITIQUE

RÔLE DE L'ÉLU

### Rôle de la PARTICIPATION

- Développer une action politique plus efficace
- Rétablir l'entente entre les citoyens et les élus
- Responsabiliser les différents acteurs, en offrant une meilleure compréhension de la complexité de l'action politique la société

**Pas de recherche de co-décision**

*Dans cette deuxième logique, c'est le rôle de l'élu qui constitue l'élément central. Son projet politique le pousse à chercher tous les moyens possibles pour remplir la mission qui lui est confiée : prendre des décisions qui conviendront au plus grand nombre tout en respectant les cadres légaux. Il utilise alors parfois des dispositifs participatifs pour rétablir un climat d'entente avec les citoyens ou expliquer les raisons des choix qu'il pose. La participation ne vise donc en rien à alimenter sa décision, mais elle cherche plutôt à lui garantir un climat social propice pour atteindre son projet politique.*

*conviviaux dans la commune, peut-être que ça serait aussi porteur parce que ça génère du lien social. »*

En résumé, cette seconde logique politique de l' élu se distingue donc fortement de la première. Davantage inscrite dans un cadre officiel, légitime et procédurier, c'est bien la fonction politique qui prédomine ici, plus que le projet de société. Dans cette logique, la participation citoyenne est perçue comme une manière de susciter l'adhésion à un projet susceptible de rencontrer des oppositions (désamorçage ou prévention de la crise par la mise en place d'espaces de dialogues dans un climat serein) ou comme un mode de légitimation de l'action politique. Une participation citoyenne, davantage articulée à la décision des élus politiques, apparaît comme une action peu efficiente ou « peu rentable », tant ses exigences en temps et énergie sont fortes pour atteindre un nombre de participants représentatifs.



# 3

## *La participation des citoyens pour renforcer la cohésion sociale et l'implication dans sa commune*

### **Une politique de proximité au service du « bon vivre ensemble »**

La troisième logique se situe dans un rapport de proximité avec « l'habitant » ou « les gens ». L'élue considère que ce sont les habitants qui « font la commune », que ce sont eux qui « l'habitent » et lui donnent vie. L'élue cherche à ce que les habitants entretiennent une forme de proximité plus forte entre eux, qu'ils se reconnaissent entre eux comme appartenant tous à un même groupe, celui de ceux qui habitent la commune et ceux qui nourrissent un même dessein : le bon vivre ensemble dans la commune. En ce sens, elle cherche à renforcer, faciliter et encourager l'implication des habitants dans leur commune, leur environnement, comme preuve du fait qu'ils aiment y vivre et s'y sentent bien.

Dans cette logique, l'élue se veut aussi très proche des habitants, elle se montre semblable à eux et elle se rend extrêmement disponible. Elle s'investit d'un rôle d'accompagnateur, de soutien ou de facilitateur de la vie des concitoyens dans leur commune. Plusieurs y décèleront même une attitude paternaliste.

C'est ce souhait de proximité qui forge son projet politique : elle se doit d'être à leur écoute, d'être à leurs côtés, de les prendre en considération.

## La participation comme pratique politique de cohésion sociale

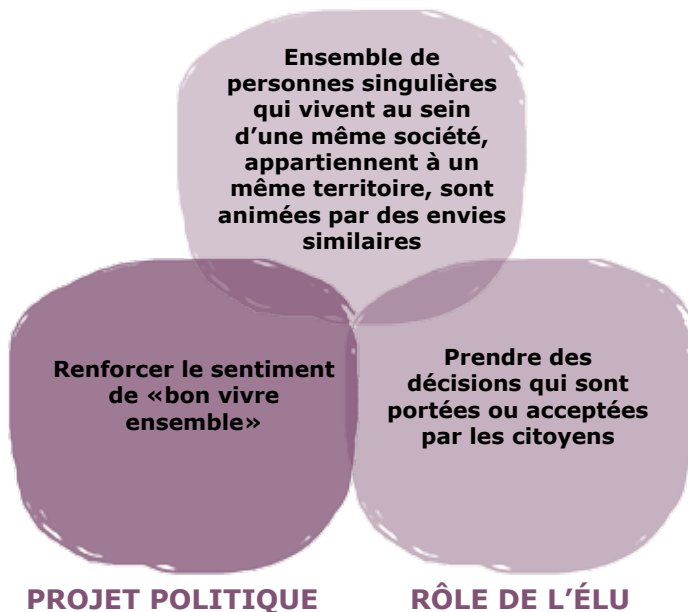
Dans certains cas, l'élu se donne pour impératif que ses décisions soient « suivies », « acceptées » par les habitants (et non « soutenues » comme l'élu de la deuxième logique). Sans quoi, il considère que sa décision est « une mauvaise décision ». S'il se réserve parfois le droit de ne pas suivre l'avis de la population, lorsqu'il le juge trop peu raisonnable, il cherchera toujours à apporter la preuve par la suite que c'était bien la bonne voie à suivre pour ne pas s'éloigner des habitants.

Dans une telle logique, l'élu n'hésite pas à engager la participation des citoyens dans un processus d'influence directe sur les décisions qu'il doit prendre. Dans certaines situations, il peut aller jusqu'à s'en remettre tout simplement à la décision prise au sein de l'espace participatif. Il permet que les avis s'échangent, il cherche à offrir un maximum d'information pour que les contraintes soient comprises de tous, il met à disposition les compétences techniques de ses services pour étudier les pistes suggérées par les habitants, etc.

*« On va jusqu'à la fin avec les habitants. [...] On fait la présentation, on vient et on explique : "voilà c'est vers ça qu'on va aller, est-ce que tout le monde est d'accord ?". Et si tout le monde est d'accord, on dit : "c'est vers ça qu'on va aller." Et alors on y va. Et on doit avoir des gens qui vont se préoccuper de cet espace ou de cet endroit, ou de la chose qu'on va mettre en place. Si on n'a pas ces gens-là dans le quartier, c'est qu'on a loupé quelque chose, c'est qu'on met quelque chose en place qui n'intéresse personne finalement. Et donc pour ça il faut qu'il y ait des liens forts dans ces quartiers. »*

# La participation des citoyens pour renforcer la cohésion sociale et l'implication dans sa commune

## VISION DE LA SOCIÉTÉ



### Rôle de la PARTICIPATION

- Renforcer la relation directe, la proximité entre élus et habitants
- Renforcer la cohésion sociale entre habitants
- Renforcer le sentiment d'appartenance et encourager l'implication dans la commune

**Co-décision ou validation des propositions des élus**

*Dans cette troisième logique, le projet politique de vivre ensemble de l'élu est le point central, à partir duquel il décline son action : tout faire pour permettre aux citoyens de s'impliquer au maximum dans la vie de la commune. La participation citoyenne devient un mode de faire privilégié pour servir son projet politique : il permet aux habitants d'être associé à toutes les décisions qui les concernent de près comme de loin.*



## La participation, par tous les moyens et de toutes les manières

Le recours à la participation citoyenne fait partie intégrante de l'action politique de cet élu. Elle est placée au service de son projet politique.

L'élu n'hésite pas à multiplier les espaces de participation, voire à créer une série de dispositifs non officiels, instaurés volontairement selon les opportunités ou nécessités, son objectif étant de toucher un maximum de personnes, et pas seulement les « visages qu'on connaît ». Tous les moyens pour créer du lien entre l'élu et l'habitant sont bons et doivent être utilisés. Il encourage fortement les festivités locales, toutes les activités amenant de la convivialité dans la commune, auxquelles il participe toujours. De même, il n'hésite pas à solliciter la population dans l'organisation d'événements. De ce fait, la participation lui permet de chercher à renforcer le vivre ensemble dans la commune par l'encouragement et la valorisation de toute implication des habitants.

Cette politique de proximité devient néanmoins délicate lorsqu'elle est poussée à son paroxysme. L'élu en arrive alors à s'interdire de faire toute chose qui mettrait à mal sa relation avec les habitants. Il refuse de s'opposer à une revendication qu'il juge déraisonnable, il ne rejette aucune demande et cherche à évincer des espaces de participation toute forme de conflit, pour ne pas risquer de mettre à mal sa relation avec les habitants.

Cet objectif de proximité peut pousser l'élu à faire fi de procédures et réglementations pour s'adapter au mieux à son objectif d'implication des habitants : les assemblées officielles fermées accueillent volontiers de nouvelles personnes, les études sont moins valorisées que la parole des gens, les délais sont reportés si l'on sent qu'il faut accorder plus de temps au processus... Le lien aux techniciens, dont il reconnaît les compétences spécifiques, est fréquemment mis au service de la parole citoyenne, brimant parfois leur part de créativité et leurs touches personnelles dans les projets. C'est à eux qu'incombe la responsabilité de

trouver la manière d'intégrer l'avis des gens dans les plans techniques, d'en tenir compte.

*« J'ai relancé le bureau d'études en disant : "Voilà, vous devez écouter les habitants et proposer une solution qui réponde à leur demande." »*

*« Si ça ne va pas, ça ne va pas. Dans ce cas, il faut trouver autre chose. C'est à eux (les techniciens) de trouver, c'est eux le bureau d'études, c'est eux qui ont l'ingéniosité et l'information suffisante pour présenter autre chose. »*



## *Conclusion : De multiples raisons d'engager la participation*

Les trois logiques que nous venons de parcourir montrent à quel point les sens qui sont placés derrière le même terme de « participation » peuvent être divers. L'exercice a pour mérite de démontrer qu'un élu politique peut très bien engager la participation des citoyens sans nécessairement la mettre en lien avec son action politique et donc sans nécessairement offrir aux citoyens la possibilité d'influencer les décisions qu'il prendra.

Ainsi, il n'apparaît pas juste de dire que les élus refusent l'accès à la décision aux citoyens par crainte de perdre leur pouvoir. Certains n'y placent tout simplement aucun sens, ni intérêt politique. D'autres estiment que les espaces de pression, revendication ou lobby citoyens et sociaux existants suffisent. D'autres encore considèrent qu'ils ont un mandat pour décider in fine. Quelques-uns sont ouverts à l'idée d'alimenter leur décision du regard de citoyens, d'autres vont jusqu'à laisser la décision pleinement dans leurs mains.

Selon la **première logique**, l'élu communal se voit plutôt comme un acteur de la société, animé de convictions et d'engagements propres, et élu pour assumer pendant un certain temps la responsabilité d'orienter et de faire des choix pour la société, en tenant compte de sa diversité. Celui-ci ne cherchera pas spécifiquement à associer directement les citoyens à ses décisions, notamment parce qu'il considère que chaque acteur dispose de voies d'action et d'engagement politiques, comme les propositions citoyennes pouvant s'exprimer par des voies de contre-pouvoir, de revendication, de memoranda, etc. L'élu pourra, par contre, mettre en place des espaces participatifs dans l'objectif de renforcer les capacités des acteurs de la société, de leur permettre de se confronter à d'autres points de vue pour aiguïser leur sens critique ou encore de leur offrir de nouvelles voies d'expression. Ces espaces

pourront être qualifiés de plus ou moins politiques en fonction de la manière dont l'élu s'y engagera ou en tiendra compte.

Dans la **seconde logique**, plus technocratique et gestionnaire, où la participation est vue comme un moyen de relégitimer l'action politique, l'élu considère qu'il doit démontrer ses compétences de « faire politique ». Il ne voit dès lors pas vraiment l'intérêt d'associer les citoyens à sa prise de décision politique puisqu'ils ne constituent pas des interlocuteurs spécifiquement compétents ou qualifiés. La participation ne fait pas partie de ses modes de faire privilégiés, sauf dans le cas de dossiers très spécifiques où il mettra en place des espaces consultatifs pour entendre l'avis de citoyens directement concernés par des situations atypiques. Ce sera par exemple le cas pour les personnes handicapées qui sont les mieux placées pour parler des situations discriminantes ou difficiles qu'elles vivent au quotidien. Dans cette logique, la participation des citoyens n'est que rarement articulée à la décision *in fine* de l'élu.

Et enfin, dans la **troisième logique**, l'élu communal poursuit un projet de bon vivre ensemble dans sa commune. Pour ce faire, il facilite toutes les formes d'implication des habitants dans leur commune et cherche à tenir compte au mieux de leurs demandes. Il est animé par le projet d'un système démocratique et voit dans les processus participatifs le moyen de construire avec les acteurs non élus des décisions qui seront portées et suivies par les habitants, même s'il lui revient de trancher quand cela est nécessaire. Pour lui, le lien à la décision est donc fondamental et la participation constitue bien un mode privilégié pour « faire politique ».

# EN QUOI CES LOGIQUES NOUS ÉCLAIRENT-ELLES ?

## Mieux discerner quand participation rime avec décision

Pour les acteurs académiques et les acteurs de terrain (dont les animateurs de processus participatifs) le concept de participation s'inscrit la plupart du temps dans une logique de système politique démocratique. Cette logique repose sur le postulat que le caractère souverain du peuple, propre à la « Demos »-« Cratia », doit s'exprimer par une implication des citoyens dans les affaires de l'État (affaires « politiques »). A travers la participation citoyenne, les citoyens doivent donc prendre part aux processus de prise de décision. Or aujourd'hui, cet exercice est presque exclusivement remis dans les mains des élus politiques. Si l'on cherche donc à replacer le citoyen dans un rôle d'acteur de l'État, de citoyen « politique », alors la capacité de celui-ci à influencer, discuter ou alimenter la décision – même si celle-ci reste, *in fine*, prise par les élus politiques – est incontournable.

Par contre, ce lien ne sera pas nécessaire si l'on s'inscrit dans un projet de participation plus « sociale » ou « sociétale », c'est-à-dire tournée vers une finalité d'améliorer la cohésion sociale, de créer un climat d'entente conviviale, de renforcer l'appartenance des habitants à leur territoire ...

Enfin, il serait inexact de ne pas considérer comme « politique » la participation citoyenne qui est engagée par les élus comme un outil d'émancipation citoyenne ou d'éducation permanente. Leur finalité est alors que les citoyens soient en capacité d'agir sur leur environnement, de militer, de revendiquer... et donc d'une manière plus ou moins directe, d'influencer les décisions politiques. Néanmoins, cette influence passera souvent par des voies indirectes, de pression ou de proposition, et

non pas par une volonté des élus d'intégrer directement les citoyens au processus de prise de décision.

En conclusion, un lien effectif à la décision ne sera nécessaire que lorsqu'on vise à renforcer le système politique démocratique. Si le citoyen ou l'animateur considère la participation dans cette seule optique, il se heurtera probablement à de nombreuses frustrations et incompréhensions dans les dispositifs qui lui sont proposés par les élus.

### **Comprendre les écarts de points de vue autour de la nécessité de croiser les différents acteurs**

Les trois logiques présentées soulignent des visions assez opposées quant à la nécessité d'encourager le croisement entre les acteurs : la première cherche ce croisement dans une perspective annoncée d'émancipation citoyenne (comprendre l'autre m'aide à mieux cerner les enjeux de société) ; la seconde n'encourage pas les croisements puisque pour faire politique, l'élu consultera, si besoin, les personnes concernées ou pouvant amener une expertise reconnue ; enfin la troisième, dans une perspective de vivre ensemble, vise une rencontre entre les publics et acteurs sans toutefois rechercher une compréhension mutuelle (même si elle peut parfois être sous-entendue).

Il s'agit sans doute d'un des points qui différencient le plus les trois logiques politiques observées. Et le citoyen, l'association ou l'animateur d'une démarche de participation, que cherche-t-il vraiment ? Jusqu'à quel point veut-il croiser les points de vue ?

Dans une situation où l'objectif serait de construire des projets et décisions qui tiennent compte de réalités et préoccupations diverses, les dynamiques participatives devraient engager l'ensemble des acteurs : élus politiques et techniciens des services publics autant que citoyens, associations, collectifs. Sans cela, les espaces participatifs constitueraient de nouveaux lieux d'« entre-soi » et ne permettraient pas de croiser les regards et opinions des différents acteurs impliqués pour

entrer dans un processus de construction collective et d'apprentissage mutuel, d'évolution sociétale.

## **Savoir comment les résultats seront pris en compte**

Quand il y a espace de participation initié par un élu, les 3 logiques montrent qu'il n'est pas toujours question de débattre de points de vue autour d'un projet spécifique ou d'une manière de faire.

Néanmoins, les deux dernières logiques font parfois appel à la participation pour enrichir un choix qui doit être fait ou échanger sur une situation problématique. Dans ces cas, il est primordial de savoir comment les différents arguments mis en débat entre les acteurs seront entendus et pris en compte. Il faut que l'arbitrage qui aura poussé les décideurs à les prendre en compte ou non, soit rendu public par la suite. C'est dans ce cadre de liberté des décideurs, mais aussi de transparence de leur décision, qu'il semble intéressant d'impulser une réelle culture de la participation comme mode de faire politique, dans lequel chaque acteur sortira gagnant et renforcé.

## **Arriver à analyser le rôle des élus en fonction de l'objectif poursuivi**

Un éclairage apporté par cette analyse des logiques réside dans la meilleure compréhension des rôles que l'élu politique peut prendre dans un processus participatif. Il faut en effet comprendre l'objectif placé derrière le processus pour pouvoir définir le rôle attendu de l'élu.

Ainsi, dans le cadre d'un processus de construction collective de la décision, il apparaît clairement que la présence et l'implication active de l'élu est requise pour mener le processus à bien. De même que celle de l'élu qui engage la participation des habitants dans le but de renforcer la proximité entre élus et citoyens : on imagine mal qu'il n'assiste pas à une fête de quartier ou une journée d'action propreté !

Par ailleurs, quand un élu veut encourager un processus pédagogique ou de compréhension institutionnelle, il va probablement prendre un rôle de facilitateur dans un processus participatif, qui pourra se traduire par exemple par une explication du fonctionnement d'un service public, de clarification du déroulement d'une procédure ou d'un appel d'offres, de l'information sur les aides et supports que la commune peut octroyer dans telle ou telle situation.

Le rôle que l'élu prendra sera ainsi influencé par la finalité qu'il place derrière la participation, et du coup par la manière dont il envisage sa place, puisque c'est cette vision politique qui l'influence dans le choix du processus à mettre en place. Un élu au profil plus gestionnaire, inscrit dans une logique davantage procédurière reposant sur des compétences spécifiques, va laisser à ses services techniques ou aux techniciens extérieurs un important espace de parole dans une série de discussions. Alors qu'un élu se considérant avant tout comme un membre du Collège décisionnel n'osera probablement pas s'engager trop loin dans le processus, préférant avoir l'aval de ses confrères avant d'avancer davantage.

Ces illustrations, même si peut-être excessives, montrent la démarche de questionnement et d'analyse dans laquelle il est intéressant de se replacer lorsqu'on aborde un processus de participation. S'il cerne bien l'objectif visé à travers le processus auquel il participe, le citoyen pourra plus facilement appréhender la manière dont l'élu va s'y inscrire et le rôle qu'il y jouera.

## **Faire un pas de côté pour éviter la « condamnation » et les mauvaises surprises**

Un peu caricaturales, les trois logiques analysées ne sont, bien entendu, pas exclusives les unes par rapport aux autres : parmi les élus rencontrés, certains présentaient une position hybride alliant deux logiques. De même, la position d'un élu peut évoluer au fil du temps et des expériences participatives qu'il vivra.



Ces logiques n'ont pas non plus pour dessein d'être utilisées comme nouveau système de catégorisation des élus communaux ou de la participation citoyenne. Cet exercice d'exploration permet de comprendre pourquoi les processus participatifs, bien qu'impulsés par les élus, ne sont pas toujours en lien avec la décision de l'élu. Il nous oblige à faire un pas de côté par rapport à notre propre idée de ce que doit être la participation citoyenne pour explorer et tenter de comprendre la représentation que d'autres s'en font : la participation citoyenne constitue-t-elle un mode de faire politique de l'élu, un moyen d'action ou de paix sociale, un outil d'éducation permanente ou de cohésion sociale...?

En faisant l'effort de se distancier de notre propre vision et d'aller au-delà des termes employés par l'élu, on évite ainsi l'écueil de le condamner en estimant que l'élu fait de la « participation de façade ». Celui-ci place souvent d'autres objectifs derrière le processus.

*Cet exercice rappelle à quel point il est utile pour les acteurs associés au dispositif de participation de clarifier, avant de s'y engager, les objectifs visés, les attentes et les représentations de chaque acteur impliqué, à commencer par le commanditaire. Il s'agira notamment d'être très clair auprès des participants sur les raisons d'être, les résultats attendus et les règles du processus. De la même manière, il serait intéressant de se pencher sur le sens que les participants mettent, non seulement derrière le terme « participer », mais aussi d'interroger plus particulièrement leurs attentes par rapport à l'élu lorsqu'ils répondent à son invitation de participer, de s'impliquer. Quand cela est possible et qu'un temps initial peut être consacré à un échange sur l'espace participatif, ça permet d'éviter des déceptions, des frustrations et mauvaises interprétations.*



## QUELQUES RÉFÉRENCES REPRISES DANS CETTE RÉALISATION

Cette publication a été alimentée par le travail de recherche suivant:  
THIRIFAYS F., Quels regards portent les élus communaux sur la participation citoyenne ? Analyse et conceptions de la participation citoyenne portées par les élus communaux, à Bruxelles et en Wallonie, mémoire FOPES – UCL, réalisé sous la promotion de M. De Nanteuil, Louvain-La-Neuve, juin 2014.

Auteurs repris dans les pages précédentes :

- BHERER L., *La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'Etat*, dossier Nouvelles Pratiques Sociales, vol 18, n°2, Montréal, 2006.
- BHERER L., *Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques*, in BLONDIAUX L. et al. (Dir.), *Démocratie et participation : un état des savoirs*, revue Participations, n°1, De Boeck, Bruxelles, 2011.
- DE COOREBYTER V., *La citoyenneté*, dossier du CRISP, n°56, Bruxelles, décembre 2002.
- RICHARD-FERROUDJI A., *Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation*, revue Politix, n° 96, avril 2011.
- SAVIDAN P., *Démocratie participative et conflit*, Revue de Métaphysique et de Morale, n°58, l.i., février 2008.
- THEVENOT L., *Autorités et pouvoirs à l'épreuve de la critique, l'opprimant du «gouvernement par l'objectif»*, Rassegna'Italiana'di'Sociologia, n°4, 2010.

"plus  
de cohésion!"

"plus de démocratie!"

"plus d'efficacité!"

## Periferia

Periferia promeut la mise en place d'espaces publics de débat, qui visent à construire collectivement le développement urbain et nos modes d'organisation sociale en croisant les points de vue de personnes occupant des rôles différents par rapport à ces éléments : citoyens habitants, locataires ou propriétaires, usagers transitoires, élus et techniciens de la ville.

Pour ce faire, l'association met en œuvre des actions valorisant et encourageant la capacitation citoyenne de collectifs pour prendre part au débat et agir sur leur environnement. De cette manière, Periferia cherche à rétablir l'influence des points de vue d'acteurs généralement oubliés sur les décisions d'intérêt général.

**Retrouvez cette publication ainsi que toutes les autres  
en ligne sur [www.periferia.be](http://www.periferia.be)**