



WORKING PAPER
COLLECTION : CITOYENNETÉ ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE

FRANÇOISE KEMAJOU, MARS 2006

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*
Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles
Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04
Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



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

Introduction

La démocratie participative est un concept assez méconnu en Europe et pourtant des initiatives concrètes favorisant la participation des citoyens émergent, en Espagne comme en Roumanie, dans les anciens États membres de l'Union européenne (UE) comme dans les nouveaux et futurs États. De plus, dans son projet de Traité constitutionnel, l'Union européenne a reconnu la complémentarité de plusieurs formes de démocratie. Aux côtés de la démocratie représentative classique et de la démocratie sociale, elle fait intervenir la démocratie participative dans son chapitre sur la vie démocratique de l'Union et lui reconnaît un rôle à jouer dans notre société. C'est la première fois au monde qu'un tel concept est repris dans un texte constitutionnel.

L'UE, notamment la Direction Générale (DG) Éducation et culture, en charge des questions de citoyenneté et de société civile, soutient des projets innovants en faveur des citoyens européens, notamment en direction des personnes exclues de la société. Une des priorités actuelles de la DG Éducation et culture est la prise en compte de projets pour la réinsertion des personnes exclues des parcours traditionnels d'éducation et de formation, les jeunes mais aussi les femmes ou encore les gens du voyage par exemple. Elle appelle ainsi les acteurs de la société civile organisée à être force de proposition et à s'inscrire dans ces orientations pour disséminer à travers toute l'Europe, leurs résultats et leurs bonnes pratiques.

Ces bonnes pratiques sont nombreuses dans le cadre de la participation citoyenne, facteur important de cohésion sociale et vecteur d'intégration. Un certain nombre d'entre elles vont être brièvement présentées ici et leur analyse va permettre de mettre en évidence des critères de réussite et d'échec, des pistes de recommandations pour le développement d'un processus participatif effectif et durable. Afin d'être le plus pédagogique possible et d'être justement vecteur de formation et d'apprentissages, une brève introduction théorique au concept de démocratie participative va être proposée.

I. La démocratie participative

La démocratie participative entend donner la parole aux citoyens, à ce qu'ils prennent part, collaborent, s'impliquent dans des questions qui les touchent. Elle se caractérise par un ensemble de dispositifs qui visent à assurer une forme de participation des citoyens sur une question, soit qu'ils aient pris la parole de leur propre initiative, soit qu'ils aient été sollicités pour le faire. L'idée sous jacente à cette participation est la construction collective d'une réponse à une question particulière. Ainsi, on peut distinguer des initiatives ascendantes, ou dites « bottom-up », dans le cadre desquelles la société civile s'organise pour faire remonter auprès des acteurs publics le plus souvent, sa réponse à un problème donné. Tel est le cas en Hongrie des manifestations et activités mises en place par une série d'ONG pour la protection de la montagne de Zengő, zone naturelle protégée, contre l'installation d'une station radar au sommet de cette montagne. On peut également citer l'exemple des associations et habitants du quartier de Trinitat Nova à Barcelone qui se sont organisés pour lutter contre l'insalubrité des immeubles de leur quartier et pour dynamiser leur cadre de vie. Les initiatives descendantes, ou dites « top-down », sont quant à elles mises en place à l'initiative des pouvoirs publics à différentes échelles territoriales afin d'associer tout ou partie de la population à la construction d'une réponse à un problème donné. Tel est le cas de la consultation mise en place par le Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur en France envers les acteurs du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) sous la forme du Séminaire permanent de l'ESS. Nous pouvons également citer l'exemple des budgets participatifs organisés par la Ville de Las Cabezas de San Juan dans le sud de l'Espagne et qui facilitent la participation des habitants aux décisions concernant l'allocation d'un certain montant des fonds publics municipaux.

La démocratie participative prend donc des formes diverses, fait appel à des méthodes diverses. Elle s'applique sur des territoires variés et implique des acteurs multiples (citoyens individuels, associations, entreprises privées classiques, administrations publiques, élus politiques, etc.). Cette diversité rend assez difficile l'élaboration d'une grille d'analyse systématique. Cependant, l'observation d'un certain nombre de bonnes pratiques à travers l'Europe soulève quelques interpellations. C'est donc de façon transversale à ces pratiques diverses que quelques angles de lecture peuvent être mis en évidence :

- En termes de territorialisation des pratiques, c'est-à-dire d'inscription des ces pratiques sur un territoire donné, dans un contexte donné ;
- En termes de partenariat(s) entre les différents acteurs en présence, suscité(s) par l'utilisation de la participation ;
- En termes de gouvernance, autrement dit sur les configurations locales qui apparaissent dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire ;
- En termes de méthodologie utilisée pour installer un processus participatif et favoriser sa pérennisation ;
- Enfin, en termes d'évaluation du processus, permettant de prendre du recul sur cette pratique.

Ces angles de lecture guideront notre analyse des expériences présentées ci-dessous et nous aideront à mettre à jour un certain nombre de remarques conclusives qui nous permettront d'avancer sur notre maîtrise et notre connaissance à la fois du concept et de la pratique de la démocratie participative.

II. Citoyens et pouvoir de décision : mécanismes alternatifs et autogestion

La démocratie participative bouleverse nos représentations traditionnelles concernant les mécanismes de prise de décision, les frontières claires entre les gouvernants et les gouvernés, les élus et les électeurs. La participation suppose que la société civile en tout ou en partie puisse prendre la parole et intervenir sur les décisions qui la concernent. Dans le cadre du Plan de développement social et communautaire du quartier de Trinitat Nova à Barcelone, les habitants se sont saisi des problématiques les concernant et ont été accompagnés afin de devenir autonomes et de s'autogérer.

La capacité à participer repose sur l'**apprentissage** et la **formation** : à la fois sur le contenu des questions posées afin de pouvoir les maîtriser (il y a eu des formations de formateurs à Trinitat Nova) mais également sur la coopération. Trop souvent, les personnes manquent d'une forme d'**éducation à la coopération**, à la réalisation d'actions collectives. Le partage du pouvoir de décision est donc quelque chose qui bouleverse et qui s'apprend, pour les

habitants, citoyens, associations consultés comme pour les personnels administratifs et les élus politiques. La formation, l'apprentissage, constituent donc une donnée importante.

La **volonté politique** conditionne également bien souvent l'émergence de processus participatifs, mais surtout leur pérennisation et leur inscription dans un cadre plus large de développement local durable. A Figaró par exemple, petit village de 1000 habitants en Catalogne, la municipalité a décidé d'associer les habitants aux prises de décisions concernant l'allocation d'une partie des fonds communaux et de créer collectivement des outils de gestion du budget. La volonté sous-jacente à ce procédé participatif était de donner l'opportunité aux citoyens non organisés en associations, peu intégrés dans des collectifs de devenir citoyen à part entière en faisant des propositions et en votant sur un pied d'égalité.

La capacité d'**innovation**, la recherche d'alternatives, conditionne également la réussite et l'inscription à long terme des processus participatifs. Les habitants de la région de Zengő en Hongrie ont eu gain de cause, c'est-à-dire le retrait de la construction d'une station radar au sommet d'une montagne protégée, à force de manifestations, réunions de sensibilisation, interventions d'experts, utilisation des médias, partenariats avec les gouvernements locaux, etc. Le gouvernement n'a pas eu d'autre choix que de retirer son projet de radar et aujourd'hui, le mouvement civil de Zengő est un modèle d'action citoyenne dans toute la Hongrie.

La **démocratie participative** ne doit pas non plus être perçue comme antagoniste à la **démocratie représentative**. Ce sont des **mécanismes démocratiques complémentaires**. En témoigne la méthode mise en place par la Ville de Mons en Belgique (Région wallonne) dans le cadre de ses budgets participatifs où, de simples spectateurs, les habitants deviennent acteurs dans leur quartier, dans leur ville. Plus concrètement, des mécanismes représentatifs ont été intégrés à la démocratie participative mise en place à travers le budget participatif : les habitants, répartis en zones sur leur district élisent des représentants qui servent de relais auprès des fonctionnaires communaux.

Trois remarques transversales, mais pas des moindres, doivent être faites. La première réside dans la nécessité préalable à tout procédé participatif de favoriser des **espaces d'expression** (pas nécessairement ni systématiquement de parole). En effet, des débats doivent avoir lieu pendant la consultation mais il est important également qu'ils aient lieu après, pour pouvoir s'exprimer sur les impressions ressenties, pour mettre en parole ce qui s'est passé. Cela peut être fait par écrit également, ou par le biais de l'expression scénique lorsque le processus participatif est accompagné d'un médiateur utilisant les procédés du théâtre législatif ou du théâtre de l'opprimé (mise en scène de situations qui posent problème, où il y a un défaut de communication, et qu'il s'agit de rétablir, sans forcément utiliser la parole). Les modalités du débat sont également importantes : parfois des espaces trop institutionnalisés peuvent « geler » la parole, apportant un contexte froid et manquant d'animation.

Ce passage par l'expression doit également veiller à ne pas créer de nouveaux exclus, personnes ne pouvant accéder à l'expression pour des raisons diverses. Il faut alors mettre au point des **mécanismes innovants d'écoute**, « aller vers » les gens, pour leur permettre ne serait-ce que de se déplacer (baby-sitting par exemple), ou de dépasser leur manque de confiance, de connaissances ou de facilité de prise de parole. A Figaró par exemple, la participation des femmes immigrées a été facilitée notamment grâce à l'instauration de cours de catalan.

Enfin, une troisième remarque importante concerne la notion du **temps**. Les temporalités entre les habitants, les acteurs publics, les experts, les élus politiques ne sont pas les mêmes. Il y a celle des cycles électoraux, celle des techniciens administratifs, celle des habitants souvent exigeants. Il faut trouver une temporalité commune. C'est une des difficultés principales des processus participatifs multipartenariaux. Il faut également se donner le temps de faire les choses.

III. Dialogue, transparence et durabilité

L'utilisation d'une **méthode claire et transparente** tout au long de la réalisation d'un projet utilisant la participation ou l'ayant même parfois pour objectif, facilite l'inscription du projet dans le temps. Dans le cadre du programme « Learning, participation, trust » de développement communautaire développé conjointement par une ONG britannique (Allavida) et une ONG roumaine (l'Association roumaine pour le développement communautaire) en Roumanie, la méthodologie utilisée s'est avérée source d'apprentissage pour les populations visées et impliquées qui se réapproprient le projet et sont alors capables d'être des acteurs autonomes. L'évaluation régulière du programme a également permis une prise de recul aux coordinateurs et un réajustement du programme au cours de son implémentation. Une Fondation a également été créée en Roumanie suite à ce programme afin de donner plus d'ampleur au développement communautaire et d'entamer un dialogue régulier avec les pouvoirs publics.

De même, le travail réalisé par la Fondation rurale de Wallonie à Sombreffe à la demande de la Commune pour accompagner la co-construction (entre citoyens et pouvoirs publics) d'un diagnostic territorial et d'une politique de développement rural a été extrêmement méthodologique. Le savoir-faire de l'**accompagnateur professionnel** en matière de rigueur et de suivi du programme, de coordination du partenariat, d'évaluation, etc. a permis des réajustements fréquents et donc une certaine **flexibilité** nécessaire si l'on veut rester proche et à l'écoute des habitants.

Il faut souligner que ce ne sont pas forcément les espaces les plus formalisés qui vont permettre au processus participatif de fonctionner. Ce qui compte relève davantage des outils de communication déployés et de la transparence, de la clarté des explications données aux participants afin qu'ils aient toutes les cartes en main.

De ceci découle l'idée que le **professionnalisme** dans la construction et l'utilisation d'outils participatifs est fondamental. Or on sait que les associations présentent souvent un certain nombre de faiblesses en ce domaine, par manque de moyens essentiellement. Or la professionnalisation est un moyen à la fois de s'assurer une indépendance financière vis-à-vis des pouvoirs publics, bailleurs de

fonds importants, notamment dans les États d'Europe occidentale ; et en même temps, mais pas de façon contradictoire, de s'attirer une certaine reconnaissance et une confiance de ces mêmes acteurs publics. Par exemple, le travail réalisé par l'association Rurbans à Pallars Sobira en Catalogne pour consulter la population en matière d'aménagement urbain et rendre compte des propositions des habitants aux pouvoirs publics n'a pas eu la reconnaissance escomptée à cause d'élections locales anticipées qui ont ainsi complètement bouleversé le « timing » prévu par l'association. Cette dépendance envers les pouvoirs publics pour que des actions soient menées à long terme est nuisible à de petites associations possédant pourtant un véritable savoir-faire et ayant réussi à capitaliser un grand nombre de connaissances.

L'implication des décideurs politiques n'est pas toujours une chose évidente. Comme nous l'avons dit, la participation bouleverse les représentations traditionnelles des processus décisionnels et nécessite un certain apprentissage. Les initiatives de type « top-down » ne sont pas encore très courantes en Europe même si quelques exemples sont encourageants. Le séminaire permanent de l'économie sociale et solidaire mis en place par le Région PACA dans le sud de la France tient beaucoup à la volonté politique, à l'engagement et aux convictions de l'élu en charge de l'économie sociale. Celui-ci a véritablement porté le projet et la méthode participative choisie. A l'inverse, les autres élus de la région ont été invités à participer mais ne se sont pas beaucoup impliqués.

Parfois, c'est **l'implication de la population** qui n'est pas évidente. La participation régulière à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas habituelle. En Hongrie par exemple, il n'y a pas de tradition d'implication de la population dans les affaires publiques. Celle-ci se juge souvent incompétente. L'organisation d'une coalition d'ONG pour intervenir dans le Plan de développement national coordonnée entre autres par la Fondation Soros est donc une première en Hongrie. D'autant que les pouvoirs publics ne sont pas non plus habitués à consulter la société civile organisée. Ce manque de coopération société civile/pouvoirs publics tiendrait à une question de culture, d'attitude.

On peut souligner ici le **rôle de l'UE** qui tend à influencer la mise en place de procédés participatifs et de partenariat, et donc d'un **dialogue entre pouvoirs publics et acteurs privés individuels et collectifs**, tant au niveau

local que régional et national. Mais c'est un processus d'apprentissage qui nécessite du temps.

Un dialogue pérenne entre les différents acteurs sur un territoire donné (et nous voyons bien ici par ces quelques exemples que les territoires sont variés) va dépendre également de la **confiance** qui s'instaure entre ces acteurs. Cette confiance est souvent fragilisée par la méfiance qui caractérise les petites associations qui ont peur d'une instrumentalisation des pouvoirs publics et politiques, ou la méfiance des pouvoirs publics et politiques qui connaissent assez mal les activités du monde associatif. Tels ont été les problèmes que le séminaire en Région PACA a tenté de dépasser en réunissant les acteurs publics et du secteur de l'économie sociale et solidaire sur différents territoires de la région, plus près des gens et de leurs préoccupations. Ce travail de tissage de réseaux sur le territoire, de **capital social**, favorise une inscription de la dynamique dans la durée.

Ici encore des remarques transversales peuvent être faites.

L'intervention d'un **médiateur** peut apporter une véritable plus-value à la mise en place d'un processus participatif. Il apporte un accompagnement professionnel et une vision extérieure. Il est un intermédiaire entre les différents acteurs. Les experts, universitaires par exemple, apportent leurs connaissances et leur capacité à conceptualiser pour prendre du recul sur l'action. Ils jouent alors le rôle de **facilitateur**.

Une difficulté est souvent fréquente lorsque des partenariats multisectoriels ont lieu : comme la question des temporalités différentes, c'est la question des objectifs, des résultats escomptés qui creuse un écart entre des acteurs de secteurs différents. Ainsi les responsables politiques attendent des résultats rapides et rentables, efficaces tandis que les coordinateurs, les médiateurs du projet savent que ces processus font émerger des éléments qui ne se chiffrent pas ou sont difficilement évaluables, comme les liens sociaux qui se sont tissés ou le dépassement individuel des craintes à s'exprimer des participants.

Enfin, une autre difficulté que soulève la démocratie participative relève de la construction d'un intérêt commun qui fasse sens pour tous, du **dépassement difficile des intérêts individuels pour construire du collectif**.

IV. Citoyens et participation : adaptabilité, réappropriation et conscience du processus

La participation des citoyens ne peut être adoptée et se pérenniser que si les citoyens deviennent conscients de leur propre implication. Le programme « Living Heritage » développé par la Fondation des Carpathes en Roumanie a permis aux habitants de communautés locales de s'approprier les projets qu'ils co-construisaient avec le soutien de la Fondation. En mettant en valeur les ressources locales (environnement, traditions culturelles, etc), le programme s'est inscrit dans une démarche de **développement local durable** et a permis l'autonomisation des habitants et l'inscription du programme dans la durée.

De même à Roquetes, un quartier de Barcelone, le plan communautaire a pour objectif de valoriser les habitants, d'organiser des réunions de quartier pour mettre en avant la parole des habitants, notamment des femmes qui ont une grande place dans la vie d'un quartier. Ici encore, les projets partent des **ressources locales existantes** et cherchent simplement à les mettre à jour et à en faire une richesse pour le développement communautaire.

Il existe un grand nombre de **méthodes participatives et d'animation**. Nous avons déjà parlé du théâtre forum par exemple qui vise à utiliser l'expression scénique pour exprimer une situation qui pose problème. Dans le cadre du théâtre législatif, le théâtre est l'occasion de faire remonter des propositions, des idées et de les soumettre à un vote avec argumentation des différentes parties, animation par un président de séance, etc. Cette mise en scène permet de traduire sous la forme de jeu des conflits et de les résoudre de façon fictive. Ces outils d'animation variés sont souvent un « plus » lorsqu'un processus participatif se met en place. Il permet à un groupe réuni d'apprendre à communiquer, à s'écouter et ainsi à être en position de coopérer.

Ces méthodes participent également du **cadrage** nécessaire à la participation. En effet, celle-ci doit permettre l'expression égale de tous, par exemple en termes de temps de parole alloué à chacune et chacun.

Le **travail d'accompagnement** est fondamental dans la construction d'un **processus participatif durable**. Par exemple, le travail de consultation (« top-down ») réalisé par la Ville de Rome en direction des acteurs du secteur de l'économie alternative a permis à ces mêmes acteurs d'être force de proposition (dynamique « bottom-up »), de se réapproprier le projet de la Ville, pour initier un projet à eux de « Ville pour une économie alternative », lieu entièrement dédié à la promotion de l'économie alternative. La Ville a accompagné les acteurs dans la construction et la réalisation de leur projet, pas seulement financièrement mais en les formant, en leur fournissant un espace de dialogue, etc.

Une certaine **articulation entre un processus descendant et un processus ascendant** a donc pu se faire et est à recommander.

Ce travail d'accompagnement permet véritablement au processus participatif de se pérenniser. Une des difficultés concrètes souvent soulignée est le **risque d'essoufflement** de la dynamique et de désengagement des gens. La Ville de Las Cabezas de San Juan a initié en pionnier dès 1995 le budget participatif et il fonctionne encore aujourd'hui. La participation n'est pas toujours aussi importante d'une année à l'autre mais elle continue grâce notamment au fait que les outils participatifs, de consultation, ont été **co-construits** avec les habitants.

Conclusion

La démocratie participative apporte de nombreux éléments positifs sur un territoire, aussi bien à un niveau individuel (les gens se parlent) qu'à un niveau collectif, de construction d'un objectif commun. Elle favorise la cohésion sociale et est un gage d'ouverture. Elle apporte une véritable valeur ajoutée à un projet ou à une démarche car il s'agit d'un processus pédagogique, d'apprentissage de la citoyenneté, vecteur de changement.

Cependant, un des risques inhérent au développement d'un tel outil est son mésusage, son détournement, notamment parce qu'il tendrait à être à la mode. On entend parler de plus en plus de participation, les hommes et femmes politiques en campagne électorale mettent la démocratie participative dans leur programme, etc. mais on en connaît peu les applications concrètes.

Parce que la démocratie participative suscite des résistances, aussi bien des élus et personnel administratif que des habitants et organisations de la société civile, elle nécessite un travail d'apprentissage. Cet apprentissage doit également s'inscrire dans la durée. La démocratie participative ne s'improvise pas et doit répondre à une méthode claire et au mieux, co-construite.

La démocratie participative brouille la frontière traditionnelle entre les gouvernants et les gouvernés, elle introduit un mode différent de fonctionnement de la cité. Des réseaux d'acteurs se tissent à partir des partenariats créés, les politiques publiques ne sont plus le monopole des pouvoirs publics. Un nouveau mode de gouvernance se dessine sur chaque contexte territorial.

Au-delà d'un contexte local, la démocratie participative devrait permettre de tisser des ponts entre les sociétés civiles de tous les États afin d'échanger sur les pratiques et sur les connaissances. L'Union européenne va en ce sens mais ses actions en la matière doivent être renforcées.