

Collection

Working paper

La démocratie participative, une opportunité pour encourager la participation des personnes en situation d'exclusion

Contribution au rapport du CBCS : « Les pauvres font de la
politique »

Fanny Cools

Janvier 2012

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.be

www.pouglasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Vieillesse active et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, ***Alimentation : circuits courts, circuits de proximité***, Cahier n° 20, 2009

Charlotte Creiser, ***L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique***, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Thomas Bouvier, ***Construire des villes européennes durables***, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Séverine Karko, ***Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives***, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, ***Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres***, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, ***Libéralisation des services et du secteur associatif***, Cahier n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, ***Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques***, Cahier n° 8, 2006

Éric Vidot, ***La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*** Cahier n° 7, 2006

Anne Plasman, ***Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise***, Cahier n° 6, 2006

Introduction

Le Conseil Bruxellois de Coordination Sociopolitique (CBCS), la Fédération des centres de service social (FCSS), le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP) et l'Agence Alter (Presse et innovations sociales), se sont associés dans la réalisation d'une étude sur la participation des pauvres : « **Les pauvres font de la politique – impacts, impasses et perspectives de la participation** ». Les conclusions de trois midis-débats, de même que plusieurs contributions extérieures forment le dernier numéro du bis (Bruxelles informations sociales)¹. Cette publication offre un aperçu des différentes perceptions liées à la notion de participation, de ses limites et potentialités à travers des regards scientifiques et de terrain. Pour la Solidarité a participé à la réalisation de ce numéro. Ce working paper présente notre contribution.

La participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques s'exerce de plus en plus aujourd'hui à travers ce qu'on nomme « la démocratie participative ». Il s'agit d'une forme de démocratie à la croisée de la démocratie représentative et de la démocratie directe. Le contexte politique actuel est plutôt favorable à l'émergence de nouvelles modalités de participation citoyenne. En effet, ces dernières années ont été marquées par une crise de confiance de plus en plus aigüe vis-à-vis du politique. Les représentés, dans le modèle de la démocratie représentative telle que nous la connaissons dans nos sociétés, se retrouvent de moins en moins dans leurs représentants. Et le fossé ne cesse de croître. Les besoins et les attentes de la population ne sont plus rencontrés, en résulte une crise de confiance majeure.

I. Les fondements de la démocratie participative

Dans ce contexte de méfiance croissante, d'autres démarches se sont développées en marge de la démarche traditionnelle d'élaboration des politiques publiques. Elles peuvent être regroupées sous la dénomination de « démocratie participative ». Cette forme relativement récente de participation vise à donner la parole aux citoyens, grâce à différentes formes de participation, plus ou moins formelles. Les citoyens peuvent se prononcer à différents niveaux sur une question qui les intéresse directement². La participation s'opère sous différentes procédures. Ainsi, soit les citoyens prennent la parole de leur propre initiative, soit ils sont sollicités pour le faire. Leur participation vise à construire une réponse collective à un problème particulier³.

La démarche participative se rapproche indubitablement de l'échelon local car, selon le principe de subsidiarité, une décision se doit d'être prise au niveau administratif le plus pertinent afin d'être traitée de manière la plus efficace possible. Ainsi, toute une série de mécanismes de concertation sociale se sont développés au niveau local : des projets d'urbanisme, d'aménagement du territoire ou de développement local⁴.

¹ CBCS, *Les pauvres font de la politique, mérites et limites de la participation*, n°164/165, décembre 2011, <http://www.cbcs.be/default.asp?contentID=1127>

² HURARD, M., *La participation citoyenne au développement durable, à l'échelle locale en Europe*, Working Paper, Think Tank européen Pour la Solidarité, Août 2011, pp. 4-5.

³ DECOURT, A., GLEIZE, F., *Démocratie participative en Europe*, Bruxelles, Les Cahiers de la Solidarité, n°8, 2006, p. 16.

⁴ DECOURT, A., GLEIZE, F., *op cit.*, p. 15.

II. Les enjeux de la participation citoyenne

Les enjeux de la participation citoyenne à l'échelle locale (cœur de notre réflexion) sont nombreux. Il s'agit de l'implication des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie, à la gestion des villes, à leur reconstruction à travers les processus de rénovation ou de renouvellement urbains, ou encore à la gestion durable des collectivités locales. Il est important que les habitants soient considérés comme les experts de leur cadre de vie et qu'ils soient amenés à participer aux décisions qui les concernent. Les décisions ne sont que plus légitimes lorsqu'elles sont élaborées par les citoyens, ou lorsque ceux-ci sont consultés lors de la prise d'une décision concernant leur espace de vie commun⁵.

Par ce fait, l'action publique peut être sensiblement améliorée puisque la décision prise résulte à la fois du savoir expert et de celui des usagers, que beaucoup nomment le savoir profane. Il est en effet aisé de saisir l'apport de ce savoir, plus particulièrement à un échelon local. En outre, la politique menée par la suite sera davantage légitime car les habitants auront pu faire entendre leur voix durant le processus. Cela favorisera également l'acceptation de la décision par les citoyens. Suivre un modèle de démocratie participative pour mettre en œuvre une politique publique, c'est donc faire le vœu de s'assurer qu'elle soit davantage acceptée par ses destinataires ce qui permet d'anticiper un éventuel conflit entre les décideurs et ces derniers.

En plus de cet objectif *managérial*, on identifie également un objectif social à la participation citoyenne. Cette démarche permet d'encourager les interactions entre les décideurs et les habitants mais aussi entre les citoyens. L'enjeu est de créer via ces espaces de débats, un lien social entre voisins par exemple, difficilement réalisable dans la société individualiste telle que nous la vivons de nos jours.

Enfin, dans le contexte évoqué auparavant, la démocratie participative permet de poursuivre un objectif politique visant à promouvoir un nouveau politique, une alternative au système représentatif existant qui semble avoir atteint ses limites. Les démarches participatives replacent le citoyen au cœur du processus décisionnel en redistribuant le pouvoir⁶. Elles permettent également de développer une culture civique et l'intérêt des citoyens pour la chose publique.

III. Les défis et obstacles

Les démarches participatives font face à plusieurs défis qui peuvent très rapidement prendre la forme d'obstacles. Comme nous l'avons vu précédemment, cette démarche suppose la reconnaissance d'un savoir profane, celui des usagers. Mais le débat concernant cette question est vif. En effet, dans le cas d'une politique publique visant l'aménagement du territoire, les habitants ne disposent pas nécessairement des connaissances techniques

⁵ HURARD, M., *op cit.*, p. 6.

⁶ CARREL, M., *La démocratie participative dans les quartiers populaires, Obstacles et leviers*, Les Cahiers du Pôle, 15.01.2008 Débat, p.12.

requis pour prendre certaines décisions. Pour certains décideurs, il est donc inutile de demander l'avis de ces mêmes citoyens puisqu'ils ne sont pas capables de produire une opinion emprunte d'un savoir technique propre à l'urbanisme. En outre, les citoyens sont rarement conscients des contraintes juridiques, techniques et économiques qui sous-tendent un projet, ce qui hypothèque la réalisation concrète de leur proposition. Pour contrer ces difficultés, il est indispensable que les experts et les autorités publiques s'adressent au public citoyen dans un langage compréhensible par tous.

La valeur du savoir de l'usager est à aborder sous un angle particulier. Il s'agit du savoir découlant de l'usage quotidien du territoire, savoir auquel les décideurs ont difficilement accès sans la mise en place d'un processus participatif. D'autre part, il serait dangereux de s'arrêter au présupposé que le citoyen serait uniquement capable de produire un savoir d'usage résultant de sa situation particulière. Il faut croire en la capacité du citoyen à produire un avis concernant des enjeux plus larges et à la validité de l'ensemble de son savoir. En outre, il ne suffit pas d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques publiques à la participation citoyenne pour la rendre effective, il est indispensable de croire en la plus-value de ce savoir et de l'utiliser à sa juste valeur.

Ouvrir le processus de décision aux citoyens, c'est aussi accepter que certains d'entre eux évoquent en priorité une situation individuelle, pas forcément représentative de l'ensemble. C'est également accepter que la discussion soit emprunte d'affects, de ressentis ou parfois de colère. La difficulté pour les citoyens sera dès lors de s'impliquer personnellement tout en dépassant leur intérêt individuel pour au final favoriser l'intérêt général.

En amont des écueils présentés, le manque d'intérêt des citoyens pour ce type de procédure est criant. La participation constatée à de tels dispositifs lorsqu'ils sont mis en place est très faible. Ce phénomène peut s'expliquer par le contexte politique en crise et la méfiance des citoyens déjà évoquée auparavant. Ce cynisme ou ce découragement envers les pouvoirs publics est d'autant plus exacerbé dans les quartiers défavorisés qui ont perdu toute confiance en un système politique ne répondant pas à leurs besoins.

Ce qui nous mène au défi le plus interpellant, la représentativité du public présent. Les populations défavorisées ne sont en effet que très rarement, ou mal représentées dans les processus participatifs d'élaboration des politiques publiques.

IV. La faible participation des personnes en situation d'exclusion

La démocratie participative n'échappe pas aux logiques sociales dominantes dans les autres modes de participation politique. Plusieurs expériences de démocratie de quartier démontrent que ce sont les classes les plus aisées, disposant d'un capital culturel important, qui prennent part à ce type de dispositif. Dans les quartiers populaires, les groupes démunis et les étrangers sont très largement absents de ces mécanismes participatifs (ou présents mais muets), tandis que les jeunes désertent tout simplement ces structures. Or, les

populations les plus vulnérables sont particulièrement exposées aux conséquences qu'engendrent les décisions prises dans ces structures.

Nous pouvons avancer plusieurs facteurs pour expliquer ce phénomène. Le premier est d'ordre économique : la participation requiert du temps, or, le temps manque généralement à cette catégorie de population. Ce coût est généralement sous-estimé par les autorités publiques. Pour y remédier, une indemnisation pourrait être envisagée. Il ne s'agirait nullement de payer pour être citoyen, mais de rémunérer une expertise particulière qui nécessite de l'investissement.

Un deuxième facteur explicatif réside dans la notion de capital culturel. Le capital culturel est ce qui permet la prise de parole, c'est l'ensemble des connaissances, des aptitudes, des attitudes qu'on peut mobiliser, dans ce cas-ci, pour produire un avis. Souvent, les citoyens les plus pauvres s'auto-excluent de la discussion car ils ne maîtrisent pas la rhétorique particulière mise en avant par d'autres acteurs. Ils peuvent ressentir une peur de la moquerie car ils ne disposent pas des mêmes aptitudes à s'exprimer que d'autres. Dans ce contexte, il leur est donc impossible d'avoir confiance en eux. Au-delà de ce phénomène sévit également le sentiment que leur présence ne sert pas à grand-chose, alimenté par la méfiance envers tout ce qu'entreprend l'autorité publique. La prise de parole en public reste donc très largement conditionnée par le degré d'intégration sociale⁷.

V. Comment encourager la participation ?

Face à ce constat alarmant, et puisque les schémas dont nous tentons de nous défaire tendent à se reproduire dans cette nouvelle forme de participation, il est urgent de réfléchir aux méthodes qui permettront de traiter la citoyenneté sous un angle social. L'importance de ces démarches participatives est aujourd'hui incontestable mais, la participation est un phénomène *contre-nature* qui doit sans cesse être construit et adapté⁸. Il semble donc crucial de réfléchir à la manière de rendre les dispositifs plus représentatifs afin d'intégrer les populations les plus défavorisées.

La première remarque concerne le dispositif participatif dans son ensemble. Il faut s'assurer que les citoyens utilisent effectivement l'espace participatif qui est mis à leur disposition. La simple présence d'un tel espace ne suffit, ni à assurer la participation, ni à assurer que cette participation influence les autorités publiques. Les citoyens doivent disposer d'un réel pouvoir d'influence (au-delà des mécanismes purement consultatifs donc) et celui-ci doit se concrétiser dans les politiques publiques. En effet, le citoyen est davantage incité à participer s'il sait que son action n'est pas vaine. Ainsi, plus le rôle confié aux habitants est important, plus ils sont nombreux à prendre part au dispositif.

⁷ BLONDIAUX, L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001, pp. 47-48.

⁸ CARREL, M., *op cit.*, p.15.

Afin d'éviter toute désillusion dans le chef des citoyens, toute procédure participative doit dès ses premiers pas spécifier quel est le rôle joué par la population à travers des objectifs clairs. Dans l'hypothèse où les attentes ne seraient pas rencontrées, il est en effet très peu probable que le citoyen prenne part à une seconde expérience participative. L'information constitue également un aspect déterminant en amont du dispositif mis en place au niveau local. Il faut que l'information quant au projet et à la possibilité de prendre part à la décision soit accessible, lisible et largement diffusée. Par exemple, les populations les plus précaires n'ont pas systématiquement accès à Internet ou sont analphabètes et donc dans l'incapacité de prendre connaissance d'un avis qui serait simplement affiché dans l'espace public.

Les populations défavorisées, lorsqu'elles prennent la parole, ont davantage tendance à s'exprimer à propos de leur situation individuelle. Au lieu de considérer cette démarche comme égoïste, elle peut être utilisée comme point de départ qui permet la valorisation de l'habitant. Une fois l'expérience personnelle détaillée, le citoyen sera probablement plus enclin à évoquer une solution visant l'intérêt général. Il est également possible de tirer un avantage de ces expériences individuelles puisqu'elles permettent d'appréhender les besoins de chacun et de les intégrer de manière collective par après (les autorités publiques n'étant pas dans la même situation que ces habitants aux conditions précaires, il est difficile d'imaginer ces besoins). Pour encourager ce public à s'impliquer il faut trouver le point d'accroche, l'argument qui va les convaincre. La possibilité de pouvoir s'exprimer sur une situation individuelle sans être jugé par les autres peut constituer ce point d'accroche.

Nous l'avons vu, le capital culturel constitue un des aspects les plus problématiques lorsqu'il s'agit de faire participer les pauvres. Plusieurs solutions s'offrent à nous pour tenter de limiter ce phénomène source d'exclusion. La première est de tout simplement proscrire le langage complexe et technique afin d'éviter la domination par le langage. La relation asymétrique entre les habitants et les élus et/ou experts doit être ramenée à égalité. Pour combattre la crainte liée à la prise de parole en public, on peut notamment prévoir des rencontres individuelles en marge de l'assemblée publique. Durant ces rencontres, les habitants auraient l'opportunité d'expliquer leur situation et se familiariser avec d'une part, les autres acteurs prenant part au processus et d'autre part, au processus participatif lui-même. En marge de cela, il faut encourager la mise sur pied d'un accompagnement formatif du citoyen pauvre, car la participation se construit et n'est certainement pas innée dans cette catégorie sociale. Pour cela, il est important que le dispositif soit assez long dans le temps de façon à mettre en place plusieurs rencontres au travers desquelles des relations de familiarité se développeront. Cela permettra notamment la prise de confiance en soi pour les habitants avec un faible capital culturel. Enfin, et de manière sous-jacente, l'habitant professionnel ne doit pas systématiquement être recherché par les organisateurs de ce type de dispositifs, ni même les associations bien qu'elles puissent avoir un objectif légitime de représentation des populations défavorisées, puisque la démarche encouragée ici est bien celle de la prise en charge du citoyen par lui-même⁹.

⁹ CARREL, M., *op cit.*, pp. 16-18.

La participation aux politiques publiques se fait principalement à travers les mécanismes de démocratie participative. Toutefois, et très rapidement, nous nous heurtons à une difficulté présente dans les autres formes de participation, à savoir la problématique de l'inclusion. La démocratie participative offre pourtant une l'opportunité de la dépasser. De plus, les dispositifs participatifs ne sont légitimes que si leur public est représentatif de toutes les catégories sociales. C'est pourquoi, la discussion (peut importe qu'elle prenne une forme de consultation, de concertation ou de délibération) se doit d'être libre, égalitaire, et non violente. De même, la citoyenneté doit être perçue comme un outil favorisant l'intégration sociale absolument nécessaire dans une société de plus en plus marquée par l'individualisme et le repli sur soi.

Bibliographie

- BLONDIAUX, L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001.
- CARREL, M., *La démocratie participative dans les quartiers populaires, Obstacles et leviers*, Les Cahiers du Pôle, 15.01.2008.
- CBCS, *Les pauvres font de la politique, mérites et limites de la participation*, n°164/165, décembre 201, <http://www.cbcs.be/default.asp?contentID=1127>
- DECOURT, A., GLEIZE, F., *Démocratie participative en Europe*, Bruxelles, Les Cahiers de la Solidarité, n°8, 2006.
- HURARD, M., *La participation citoyenne au développement durable, à l'échelle locale en Europe*, Working Paper, Think Tank européen Pour la Solidarité, août 2011.
- *Citoyenneté, Interculturalité, Dialogue : Guide européen*, Think Tank européen Pour la Solidarité, juin 2009.