

Les habitants peuvent être associés à des décisions et projets touchant à de nombreux domaines de la vie communale : élaboration de la déclaration de politique communale, du budget, de documents stratégiques aboutissant à des programmes d'action, opérations d'aménagement actif ou de développement d'un quartier, décisions d'implantation d'activités, gestion d'équipements ou de sites,...

Que ce soit dans un objectif de renforcement de la démocratie, d'amélioration de la gestion locale ou de promotion de l'éducation permanente et de la citoyenneté, le recours à la participation trouve sa justification.

Après une partie introductive consacrée à l'intérêt de promouvoir une telle approche et à la définition des concepts et enjeux liés à la participation, l'essentiel de l'ouvrage explicite différentes pratiques participatives mises en œuvre en Wallonie et ailleurs et commente leurs principaux avantages, inconvénients et conditions de réussite.

Les pratiques présentées concernent essentiellement la participation offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange avec la population, sous forme de mise en débat des projets publics (information, consultation, concertation,...) d'élaboration en commun des projets par les pouvoirs publics et les forces vives locales (on parlera alors de coproduction), ou encore d'appui aux projets des habitants.

Entre les lignes, on cherchera inévitablement réponse à cette question : la participation des citoyens permet-elle de mieux répondre aux problèmes d'une collectivité locale, d'aller vers plus de solidarité et un monde plus durable ?

Cette plaquette a été réalisée dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT-Thème « Mise en oeuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local »). Elle constitue le troisième numéro d'une nouvelle collection dont l'objet est le Développement territorial, et qui est éditée par le Ministère de la Région wallonne.

Direction scientifique :

Dominique-Paule Decoster (GUIDe-ULB) et Pierre Govaerts (CREAT-UCL)

Coordination :

Raphaëlle Harou (CREAT-UCL)

Auteurs :

Raphaëlle Harou, Pierre Fontaine, Zofia Rosinski

Avec la collaboration de :

Helen Barthe Batsalle, Dominique Costermans, Caroline Roufosse, Véronique Rousseaux

Editeur responsable : Danielle Sarlet, Directrice générale, MRW-DGATLP

Dépôt légal : D/2003/5322/68

ISBN : 2/87401/158/4

Prix : 5 €

Ministère de la Région wallonne

Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine

Service de diffusion des publications

Rue des Brigades d'Irlande, 1

B - 5100 Namur

Tél. : +32 (0) 81.33.21.03

Fax : +32 (0) 81.33.21.12

E-mail : p.molina@mrw.wallonie.be



Plaquette n° 3

La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques

Les auteurs :

Raphaëlle Harou (CREAT-UCL)

Pierre Fontaine (GUIDe-ULB)

Zofia Rosinski (GUIDe-ULB)

Avec la collaboration de :

Helen Barthe Batsalle (CREAT-UCL)

Dominique Costermans (CREAT-UCL)

Caroline Roufosse (GUIDe-ULB)

Véronique Rousseaux (CREAT-UCL)

Coordination :

Raphaëlle Harou (CREAT-UCL)

Direction scientifique :

Dominique-Paule Decoster (GUIDe-ULB)

Pierre Govaerts (CREAT-UCL)

Photographie de couverture :
Habitat et Développement

Editorial

La Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT)¹, structure créée par le Gouvernement wallon, rassemble autour d'une même table les forces des trois grandes universités² francophones implantées en Région wallonne et une « task force » administrative composée de douze départements de la Région wallonne.

Cette conférence est née de la réalité du développement territorial, processus à la fois pluridisciplinaire et continu. Ces deux caractéristiques conditionnent structurellement la réflexion territoriale.

Les thèmes à traiter dans le cadre du développement territorial se complexifient sans cesse, et leur étude nécessite une approche à long terme, la réunion de plusieurs disciplines et les compétences de différents départements ministériels. Une approche multisectorielle et transversale s'impose, intégrant des compétences nombreuses et variées telles que l'ingénierie, l'économie, la sociologie, l'anthropologie, la science politique, l'agronomie, la géographie, l'écologie, le droit, la philologie, l'histoire, l'urbanisme, etc.

La transversalité de toutes ces compétences n'est pas – a priori – une démarche aisée. Par ailleurs, les universités connaissent parfois des difficultés pour assurer la pérennité des savoirs et des savoir-faire entre équipes successives.

Consciente de ces problématiques, la Région wallonne a dès lors cherché à mettre en place une structure qui permette de construire un réel vivier de compétences en la matière, d'éviter l'instabilité permanente des équipes de recherche, d'assurer des recherches de longue haleine et d'instaurer une collaboration quotidienne entre les différentes équipes de recherche.

¹ Voir à cet effet : <http://cpdt.wallonie.be/>

² Les trois centres de recherche sont :

- le Centre d'Études en Aménagement du Territoire (CREAT), pour l'UCL ;
- le Groupe Universitaire Interdisciplinaire de Développement Urbain et Rural (GUIDe), pour l'ULB ;
- le Laboratoire d'Étude et de Planification Urbaine et Rurale (LEPUR), pour l'ULg.

C'est ainsi que le Gouvernement wallon a suscité la création ou le développement de centres de recherche interdisciplinaires universitaires de développement territorial, et créé en mai 1998 la Conférence Permanente de Développement Territorial. Elle a pour objet de mener dans la durée des études concernant les divers aspects du développement territorial et devient ainsi un conseiller du Gouvernement wallon en la matière.

Les objectifs de la CPDT concernent plusieurs domaines et services :

- *les études* : qualité des études, diffusion et transfert des résultats, constitution de bases de données des études réalisées et d'indicateurs pertinents en matière de développement territorial ;
- *les chercheurs* : plus grande ouverture individuelle par la participation à des études intersectorielles ; comportement de coopération plutôt que de compétition ; intégration de différentes « logiques de pensées » ;
- *les universités* : favoriser la collaboration interne et externe, constituer un réservoir de capacités en matière de développement territorial, et une pépinière de « chercheurs transversaux » ;
- *l'administration* : approche transversale des différents départements de l'administration dans leurs études ; plus grande ouverture aux autres politiques sectorielles dans le travail quotidien ; approche systémique dans la démarche individuelle des agents ; pratique quotidienne utilisant les connaissances scientifiques et les études ;
- *le Gouvernement* : intégration du développement durable et de sa dimension spatiale dans les politiques sociales, économiques et culturelles ; octroi raisonné des aides financières ; formation de compétences ; induire plus de collaborations entre responsables politiques, administrations, secteur privé et recherche ; évaluations dans les mises en œuvre, etc.

La plaquette « La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques » est le résultat concret d'une réflexion menée dans le cadre du thème sur la mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local (thème 3.2) du programme de recherche 2002-2005.

La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques

Introduction

La participation... Que recouvre ce terme souvent utilisé en sens divers ? Le Petit Robert nous apprend que la participation est « l'action de prendre part à, collaborer, contribuer » ; il peut être question par exemple de participation des salariés à la gestion d'une entreprise... L'objet de cet ouvrage est la participation des citoyens à la vie communale, entendue comme leur contribution à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des différents groupes qui la composent.

La participation est applicable à tous les aspects de la vie communale : aménagement, animation socio-culturelle, développement économique... L'implication des habitants peut également s'exercer à des degrés divers allant d'une simple réponse à une consultation sur les modalités de réalisation d'un projet communal à la production de projets autonomes éventuellement soutenus par les pouvoirs publics.

Promouvoir la participation est dans l'air du temps : cantonner l'intervention des citoyens à un simple vote qui signifierait une délégation totale aux élus jusqu'aux élections suivantes est une attitude qui pose aujourd'hui question. Beaucoup jugent important que les citoyens aient la possibilité de contribuer à la recherche de solutions aux problèmes de leur collectivité et de se prononcer directement sur les choix importants auxquels les pouvoirs publics sont confrontés.

Au niveau local, des habitants, parfois réunis en comité, s'engagent dans la prise en charge de leur cadre de vie et souhaitent se faire entendre. En outre, la participation est rendue obligatoire par différentes législations régissant notamment des procédures d'élaboration de documents stratégiques (schémas de structure, plans communaux de développement rural...) ou l'octroi d'autorisations en matière d'urbanisme ou d'environnement. D'autres législations organisent la mise en œuvre de démarches participatives facultatives pour le pouvoir communal telles que la consultation populaire communale. Et enfin, la commune peut prendre d'elle-même tous types d'initiatives complémentaires.

Il faut dire néanmoins que les élus soucieux de se mettre à l'écoute de leurs administrés rencontrent souvent des difficultés : l'offre institutionnelle de participation se heurte notamment au désintérêt d'une frange importante de la population. Tout l'enjeu n'est-il pas de faire se rencontrer l'offre et la demande de participation ?

Cette publication, avant tout destinée à l'acteur communal, examinera la participation principalement sous l'angle institutionnel, c'est-à-dire la participation offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange avec la population, sous forme de mise en débat des projets publics (information-consultation, concertation...), d'élaboration en commun des projets par les pouvoirs publics et les forces vives locales (on parlera alors de coproduction) ou encore d'appui aux projets des habitants.

Il ne faut pas oublier cependant que des modalités plus autonomes d'intervention de la population ont également leur place : participation revendicative en opposition à un projet ou dans le but de promouvoir une action par des moyens tels que des pétitions, conférences de presse, manifestations... Il est important qu'une société fasse place à des visions du monde minoritaires dotées d'une fonction critique d'interpellation, laisse émerger « une parole autre », non directement retraduite dans un langage politique ou administratif.

Notre objet est la participation du citoyen ordinaire, des simples habitants d'une localité, tout comme celle de la société civile organisée³, c'est-à-dire les principales catégories d'organisations de la société, en dehors du gouvernement et de l'administration. Il importe toutefois de ne pas privilégier uniquement les organisations aux dépens de l'expression des personnes vivant en marge de celles-ci.

Cet ouvrage ne se limite pas à étudier la participation des citoyens à l'aménagement du territoire mais il vise aussi les pratiques d'implication de ceux-ci au développement du territoire dans toutes ses composantes (sociales, économiques, culturelles, environnementales...).

La publication commence par se centrer sur l'intérêt de promouvoir une approche participative. Ensuite quelques points de repère (définition des concepts, enjeux liés à la participation) sont explicités. Le lecteur pourra ainsi approfondir sa compréhension de la participation, des limites et des avantages qu'elle présente, avant d'aborder les pratiques concrètes mises en oeuvre en Wallonie et ailleurs. Ces pratiques sont classées selon l'objectif principal poursuivi, à savoir la mise en débat de politiques et de projets préalablement élaborés par les pouvoirs publics et/ou des acteurs privés le cas échéant, la coproduction des politiques et des projets ou encore l'appui aux projets des habitants. Cette méthode de classification a été choisie pour la clarté de l'exposé, tout en sachant que divers outils et méthodologies peuvent être utilisés tour à tour dans l'une ou l'autre de ces perspectives voire dans plusieurs d'entre elles.

³ Au sens du Livre blanc européen sur la Gouvernance : COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM (2001), 428 final, Bruxelles, le 25.7.2001.

1

La participation des citoyens : pourquoi ?

- **La participation, outil de renforcement de la démocratie**
- **La participation, outil d'amélioration de la gestion locale**
- **La participation, outil d'émancipation et d'éducation permanente**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, posons-nous la question de savoir si promouvoir la participation se justifie autrement que par une mode passagère ou une idéologie aux fondements instables... Une série d'arguments en faveur de la participation peuvent être rassemblés autour de trois thèmes principaux : le renforcement de la démocratie, l'amélioration de la gestion locale et l'éducation permanente.

LA PARTICIPATION, OUTIL DE RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE

■ LA PARTICIPATION, COMPLÉMENT DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Bien que la démocratie soit une institution consacrant un progrès notable de l'humanité, la mise en œuvre d'un système de démocratie représentative rencontre un certain nombre de difficultés. On observe ainsi :

- *une difficulté inhérente à la représentation* : toutes les composantes de la société ne sont pas représentées au sein du cercle des élus et ceux-ci ne forment pas un microcosme de la société globale. Cela peut conduire à une moins bonne prise en compte des besoins vécus par certains groupes de citoyens marginalisés ;
- *un risque d'autonomisation des représentants* : la traduction par les élus de la volonté des représentés ne va pas de soi. Ils peuvent avoir tendance à se détacher de leur base ou, phénomène bien humain, à privilégier la défense des intérêts de leur(s) groupe(s) d'appartenance au détriment de l'intérêt collectif ;
- *le caractère limité du contrôle issu de la sanction électorale* : dans le système représentatif traditionnel, c'est essentiellement la sanction électorale qui permet, a posteriori, d'opérer un certain réajustement des politiques menées à la volonté des citoyens. Or, certaines décisions ont des effets irréversibles sur le devenir du territoire et gagneraient à être validées par les citoyens au moment où elles doivent être prises ;

- *l'imprécision relative d'un programme électoral au regard de décisions ponctuelles et localisées* : les élections démocratiques permettent aux citoyens de se prononcer sur de grandes options de développement ; elles donnent moins souvent l'occasion de se prononcer sur la stratégie, les objectifs précis et les moyens qui seront mobilisés ; enfin, elles n'autorisent pas les citoyens à se prononcer sur des cas concrets ;
- *un désinvestissement de nombreux citoyens à l'égard de la chose publique, une perte de confiance vis-à-vis du politique* : dans les pays où le vote n'est pas obligatoire, l'abstention est un phénomène important ; par ailleurs, beaucoup de citoyens ont perdu confiance dans leurs dirigeants et ne croient plus à la possibilité d'évolutions positives.

Face à ces différentes limites, la participation des citoyens, sans être une panacée, apparaît comme un complément utile à la démocratie représentative. Elle peut être un moyen d'accorder une plus grande place à la société civile dans l'élaboration des décisions en renforçant l'adéquation de celles-ci aux situations et aux problématiques rencontrées par les acteurs locaux et la population. Elle peut réveiller l'intérêt pour la chose publique à travers la sensation subjective des citoyens d'être écoutés et associés à la prise de décision.

Certains vont plus loin et jugent important de promouvoir des pratiques de démocratie directe ne reposant pas sur l'élection de représentants et donnant un pouvoir de décision aux citoyens qui interviennent lors des processus participatifs. Il est vrai en tout cas que certaines limites de la démocratie représentative se retrouvent également dans les processus participatifs censés y suppléer, notamment dès qu'ils font appel à un mécanisme de représentation. Les dangers de l'élitisme et de l'autonomisation des représentants sont en effet inhérents à la représentation elle-même.

■ LA PARTICIPATION, RÉPONSE POSSIBLE AUX LIMITES DE LA TECHNOCRATIE

Un risque de dérive technocratique est lié aux mécanismes de prise de décision dans nos sociétés. On observe une tendance croissante à faire de la politique une activité réservée aux experts et à renforcer le pouvoir donné aux administrations et en l'occurrence à leurs experts techniques.

En fondant leur autorité sur leurs savoirs, les experts tendraient à perdre de vue que la première source de légitimité des décisions dans un système démocratique, provient du vote des électeurs et non de l'expertise. La meilleure décision n'est pas forcément celle proposée par l'expert; elle doit se nourrir des souhaits et des contraintes exprimés par la population. Dans cette perspective, la participation apparaît comme un moyen de répondre aux dérives technocratiques tout en permettant d'avoir accès à de nouvelles connaissances liées à l'expérience des usagers et des bénéficiaires des politiques et des services publics. Elle ne remplacera cependant jamais l'expertise avec laquelle elle doit trouver la meilleure articulation possible.

LA PARTICIPATION, OUTIL D'AMÉLIORATION DE LA GESTION LOCALE

Outre le fait de pallier certaines carences de la démocratie représentative, la participation fournit l'occasion de développer au quotidien la communication entre la commune et ses administrés en vue d'une meilleure adaptation des actions menées aux besoins, ainsi que d'une sensibilisation et d'une mobilisation accrues des citoyens en faveur de l'intérêt collectif.

■ LA PARTICIPATION COMME OUTIL D'INFORMATION ET DE SENSIBILISATION

La démarche participative peut contribuer à diffuser l'information sur les décisions projetées, tout comme à créer certaines prises de conscience au sein de la population touchée, à condition que la communication s'établisse dans la durée. Si la participation peut constituer une occasion d'information et de sensibilisation, elle ne peut cependant être réduite à cette approche « descendante ».

■ LA PARTICIPATION COMME OUTIL DE CONNAISSANCE DU CONTEXTE LOCAL

Le recours à la participation est de nature à fonder la décision sur une plus fine connaissance des besoins des usagers et habitants et il devrait permettre d'éviter les erreurs technocratiques... Il s'agit de prendre en compte les savoirs pratiques des habitants sur des problèmes qui les concernent au premier chef : circulation, tracé des lignes de transport urbain, emplacement des jeux, bruit, etc.⁴

⁴ ADELS, *Conseils de quartier, modes d'emploi*, publication hors série de la revue *Territoires*, 2003, pp. 13-16.

■ **LA PARTICIPATION COMME INSTRUMENT DE MOBILISATION DES FORCES VIVES LOCALES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT**

La participation des habitants et des forces vives locales à un processus de développement conduit à améliorer l'efficacité de la démarche et à démultiplier le potentiel de réflexion et d'action, notamment par la mobilisation de compétences externes à l'équipe chargée de réaliser la mission. La concrétisation des programmes se fera d'autant plus facilement que les acteurs locaux s'en sentiront co-responsables et partageront les objectifs poursuivis. Il faut néanmoins éviter une « instrumentalisation » de la participation des citoyens, qui serait réduite à un moyen de mise en œuvre des finalités publiques.

■ **LA PARTICIPATION COMME OUTIL D'ADHÉSION À L'ACTION PUBLIQUE**

Les procédures de consultation permettent souvent de recueillir une meilleure adhésion des acteurs consultés aux projets mis en œuvre.

Le simple fait de pouvoir s'exprimer désamorce déjà certaines contestations et l'adaptation des projets aux souhaits de la population contribue à leur acceptation.

La manière participative dont la décision a été prise, en tant que telle, lui confère une légitimité à une époque où les décisions adoptées en haut lieu et basées sur un modèle hiérarchique n'ont plus la cote.

LA PARTICIPATION, OUTIL D'ÉMANCIPATION ET D'ÉDUCATION PERMANENTE

Après avoir abordé la participation sous l'angle de la politique et de la gestion publique, l'accent est mis ici sur les apports de la participation en termes de mobilisation citoyenne.

■ LE SOUTIEN DES COMMUNAUTÉS EN VUE DE LA PRODUCTION DE RÉPONSES À LEURS BESOINS

Le concept de « participation » est parfois mis en perspective avec celui de l'« empowerment »⁵.

« L'*empowerment* (au sens des expériences britanniques) est un processus de mobilisation horizontale des forces individuelles et sociales qui se concrétise par la capacité de créer des services et de les organiser, de générer des ressources sociales et économiques, voire d'acquérir des compétences dans la gestion des quartiers, y compris des budgets⁶. »

Dans le même sens, la participation communautaire peut se définir comme un processus social dans lequel des groupes particuliers ayant des besoins communs et vivant dans un périmètre déterminé s'emploient activement à définir leurs besoins tout en prenant des décisions et en se dotant de mécanismes destinés à satisfaire ces mêmes besoins.

⁵ Anglicisme qui a donné en français l'expression « capacitation » et est également proche de la perspective de développement communautaire.

⁶ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉGÉNÉRATION URBAINE DANS L'EUROPE DU NORD-OUEST, *La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, Synthèse des contributions des villes et conclusions, séminaire des 23, 24 et 25 avril à Birmingham*, septembre 2001, p. 11.

L'initiative des habitants est donc au cœur de la démarche ; les pouvoirs publics mettent des moyens à leur disposition en vue de soutenir leurs projets. L'objectif poursuivi en priorité est la mobilisation de la société civile en vue de créer des réponses à ses besoins.

La dimension horizontale, c'est-à-dire la société civile et les interactions entre toutes ses composantes privées, sociales, publiques, est privilégiée, alors que la participation au sens hollandais et français relève plutôt de la dimension verticale, en visant la réduction des écarts entre l'offre venue d'en haut (institutions et gouvernement) et la demande émanant d'en bas (société civile, habitants).

■ LE DÉVELOPPEMENT DE LIENS SOCIAUX

L'ouverture d'espaces de débat dans les quartiers et la participation à des activités communes dans ce cadre permettent la rencontre entre les citoyens, elle-même susceptible de favoriser le dialogue, la tolérance, le consensus, une vision commune du quartier... La convivialité est dans certains cas le premier objectif motivant les participants à venir aux réunions. La création ou le renforcement d'un sentiment d'appartenance communautaire permis par l'utilisation de méthodologies de participation collective est de nature à élargir et à développer plus encore la participation ainsi qu'à faciliter l'émergence de groupes porteurs de projets.

2

La participation des citoyens : quelques points de repère

- **Définition et typologies de la participation**
- **Enjeux liés à la participation**

Si le lecteur a pu trouver dans les lignes qui précèdent quelques motifs d'aller plus avant dans l'expérimentation de démarches participatives, il souhaitera certainement disposer d'un minimum de notions l'aidant à s'y retrouver dans le foisonnement des pratiques habituellement regroupées sous le terme de participation...

DÉFINITION ET TYPOLOGIES DE LA PARTICIPATION

Comment définir la participation des citoyens à la vie communale ?

Au sens où nous l'entendons, la participation des citoyens à la vie communale est l'action de prendre part, collaborer, contribuer à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des divers groupes qui la composent.

Il s'agit donc d'une notion relativement large. Cette participation peut concerner tous les aspects de la vie sociale : aménagement, environnement, animation socio-culturelle, développement économique...

Il est possible de mettre un peu d'ordre dans l'important éventail des pratiques participatives en recourant à des classifications établies en fonction d'un certain nombre de critères (tels que le type d'investissement des citoyens et des pouvoirs publics dans la démarche...).

■ PARTICIPATION SPONTANÉE ET PARTICIPATION INSTITUTIONNELLE

On peut distinguer deux grandes catégories de démarches participatives :

- *la participation spontanée*, initiée par les citoyens ou par des leaders ou des animateurs au service de la base. Celle-ci peut prendre la forme de la promotion d'un projet porté par les citoyens et/ou de la lutte contre un projet des pouvoirs publics.

- *la participation institutionnelle*, offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange prédéterminé avec les citoyens et dont l'objet et les règles de fonctionnement sont instaurés principalement par les autorités.

C'est la participation institutionnelle qui nous intéresse plus particulièrement ici. Il faut rappeler toutefois que les démarches de participation spontanée ne doivent pas être négligées par l'acteur public; elles sont au contraire l'occasion d'élargir voire de structurer le dialogue avec les habitants en profitant d'une mobilisation de leur part.

■ MODÈLE HIÉRARCHIQUE ET MODÈLE NÉGOCIÉ

La participation institutionnelle peut s'exercer dans le cadre de deux modèles de conception de projets différents : le modèle hiérarchique d'une part et le modèle négocié d'autre part⁷. Le modèle hiérarchique traditionnel suppose l'intervention d'un acteur central qui élabore un avant-projet qu'il va soumettre ensuite à une consultation ; le modèle négocié ne part pas d'un programme établi a priori, il suppose une coproduction, une conception en commun du projet dans le cadre d'un processus collectif permettant aux participants des apprentissages et la création progressive d'une culture commune.

⁷ Voir M. CALON, *Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié*, dans M. BONNET (dir.) *Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Paris, Plan construction, 1997. Voir aussi B. DECLEVE, *Coproduire une puissance publique d'intervention*, dans B. DECLEVE, R. FORRAY et P. MICHIALINO (dir.), *Coproduire nos espaces publics*, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002, p.76.

■ TYPOLOGIE DE LA PARTICIPATION INSTITUTIONNELLE

La participation institutionnelle se décline concrètement selon différentes variantes appartenant à l'un et/ou à l'autre des modèles évoqués ci-dessus⁸.

La mise en débat des politiques et des projets ou participation informationnelle et consultative

On peut distinguer :

- la *simple information des citoyens* : il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler, mais bien d'un préalable à celle-ci ;
- la *consultation* : processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents ;
- la *concertation* : existence d'une réelle négociation entre les parties qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision.

Ce type de participation relève du modèle hiérarchique. Il faut mentionner que le nombre de citoyens impliqués dans le processus décroît au fur et à mesure de la complexification de celui-ci. Si l'information peut viser la population dans son ensemble, la concertation ne peut être menée qu'avec un nombre restreint de représentants. La question de la représentativité des personnes consultées ou avec lesquelles une concertation est menée devient donc centrale.

⁸ On s'inspire notamment à cet égard de la publication suivante : G . STOKER, *La participation des citoyens à la vie publique locale*. Rapport du comité directeur sur la démocratie locale et régionale, dans la revue *Communes et régions d'Europe*, n°72, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2000, pp.16 et suivantes.

La coproduction

La coproduction s'inscrit dans un modèle de conception négocié. Une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs publics et privés du territoire, qui peuvent en être considérés comme les forces vives. Les pouvoirs publics ne viennent pas avec une vision précise des buts à atteindre, mais acceptent d'entrer dans une dynamique de réflexion et de choix d'orientations partagée avec d'autres acteurs. Une telle participation suppose la structuration du processus en différents lieux de dialogue où les acteurs interagissent : réunions avec les représentants des différents acteurs, groupes de travail travaillant en relais avec eux, forums ou assemblées générales ouverts à tous pour permettre un élargissement du processus et soumettre à la population dans son ensemble les projets en évolution...

L'appui aux projets des habitants

L'acteur principal est ici l'habitant. De nombreuses initiatives naissent au sein de la population et sont à encourager car elles répondent aux besoins de tout ou partie de la collectivité ; leur soutien peut s'organiser par la diffusion d'un appel à projets suivi de la sélection et du financement de certains d'entre eux. Dans certains quartiers, un travail préalable d'aide à l'émergence et d'accompagnement des projets est nécessaire.

Le terme d'implication a été utilisé par des analystes du développement urbain en France. Il s'agit d'instaurer une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise. Cette approche a notamment été suggérée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés⁹.

⁹ H. MILLET (1979-1990), *Evolution de la problématique de la participation*, dans *Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC*, n°10, été 1995 / « De la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp. 29 et suivantes.

La délégation

La délégation est l'acte de charger quelqu'un ou un organisme d'une fonction, d'une mission en transmettant son pouvoir, ou de leur confier une autorité, un pouvoir pour un objet déterminé. Dans notre pays, les pouvoirs publics gardent toujours la maîtrise de la décision. D'autres pays d'Europe vont parfois jusqu'à une délégation de celle-ci à travers des référendums décisionnels ou l'octroi d'un pouvoir de décision à des associations ou des comités d'usagers. L'examen de ce type de participation ne fera pas l'objet de cet ouvrage.

■ LE MOMENT DE LA PARTICIPATION

La participation peut se dérouler aux différents stades d'un processus de projet :

- la conception (le plus en amont possible de la mise en place du projet, dans la phase de réflexion préalable) ;
- la réalisation (il s'agit ici de participer à l'exécution concrète du projet décidé) ;
- la gestion (au-delà de la réalisation d'une infrastructure, c'est ici son fonctionnement quotidien qui fait l'objet d'un partenariat avec les citoyens ou d'une délégation) ;
- l'évaluation (qu'elle soit continue ou intervienne en fin de parcours, l'évaluation gagne à être réalisée avec les différents partenaires du projet).

ENJEUX LIÉS À LA PARTICIPATION

Avant d'entamer notre tour d'horizon des pratiques participatives, il peut être utile de mettre l'accent sur certains enjeux inévitablement liés au phénomène participatif et susceptibles d'influer sur la réussite des expériences menées.

■ **GOUVERNANCE, PARTICIPATION ET DÉMOCRATIE / L'ACCÈS DES CITOYENS À LA PARTICIPATION**

« En lieu et place d'un style dirigiste, la gouvernance signifie que les décisions sont prises et appliquées sur un mode plus horizontal, au sein de réseaux de politiques publiques. De tels réseaux incluent des acteurs publics, gouvernementaux et surtout administratifs, pouvant représenter plusieurs niveaux territoriaux, de même que des experts et des représentants d'intérêts (stakeholders) variables selon les enjeux en question (...) En assurant la coproduction des politiques publiques par les intéressés, les instances de gouvernance doivent permettre de répondre à l'exigence de conciliation d'intérêts particuliers souvent contradictoires, tout en s'assurant que les ressources pour les prises de décision nécessaires à cette fin, partagées en réalité par plusieurs acteurs, soient mises en commun dans l'action publique¹⁰. »

¹⁰ Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie, gouvernance, et management de l'interdépendance : des rapports complexes*, dans J. SANTISO (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, 2002, pp. 133-157.

Incontournable pour la gestion de sociétés complexes, la gouvernance peut cependant poser question par rapport à l'idéal démocratique¹¹. Une des critiques émises à son encontre concerne les difficultés d'accès des citoyens à la participation.

Si certaines modalités participatives s'adressent en théorie à tous les citoyens (enquêtes publiques, questionnaires, consultations populaires, référendums,...), cet objectif n'est pas toujours atteint dans les faits. D'autres procédures participatives, et particulièrement celles s'inscrivant dans la sphère de la gouvernance, s'adressent à des représentants des populations concernées (concertation, négociation, coproduction, contractualisation...), ce qui est à l'origine d'une sélection des acteurs admis à faire entendre leur voix¹². Il existe un risque que des élites provenant du monde associatif s'emparent du pouvoir et qu'un niveau supplémentaire vienne séparer les citoyens des décideurs¹³.

■ L'ARTICULATION ENTRE EXPERTISE, PARTICIPATION ET PROCESSUS DE DÉCISION

Le processus de la décision publique s'alimente à la fois d'informations et d'analyses effectuées par des professionnels et d'informations en provenance de la population concernée. On observe bien souvent que l'une des deux dimensions prend le pas sur l'autre alors qu'un enjeu essentiel pour une prise de décision éclairée est celui de l'articulation optimale entre ces deux composantes ; elles ne peuvent être menées en parallèle et devraient au contraire s'intégrer le mieux possible.

¹¹ Voir entre autres Y. PAPADOPOULOS, *op.cit.* ; J. VALLUY, *Etude bibliographique sur la contractualisation des politiques publiques*, Rapport à l'Institut de la Décentralisation (groupe « contractualisation et décentralisation » dirigé par J.P. Gaudin), Paris, 1998 (<http://www.cr-npdc.fr/logic/cp-valluy.doc>.)

¹² Voir notamment J.-P. GAUDIN, *Politiques urbaines et négociations territoriales*, dans *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, p. 32.

¹³ De nombreux auteurs dénoncent cet effet pervers. Lynn Sanders, entre autres, décèle dans les contraintes de délibération (rationalité, mesure...) une pression normalisatrice ainsi qu'une dimension exclusiviste, car seules les catégories sociales dotées d'un capital culturel important seraient en mesure de satisfaire à celles-ci et donc susceptibles d'être intégrées dans les instances où la délibération a lieu de manière légitime. Elle y oppose un modèle participatif visant à l'encouragement du témoignage critique, au besoin passionnel ou extrême, produit par les catégories dominées. Voir L. SANDERS, *Against deliberation*, in *Political Theory* 25, pp. 31-55.

■ **LE DÉPASSEMENT DU PHÉNOMÈNE NIMBY**

La participation est aussi l'occasion d'émergence du phénomène NIMBY qui constitue un véritable fait de société : conflits portant sur l'implantation d'une fonction néanmoins nécessaire, oppositions locales à tout type de projet, confrontations difficiles lors des enquêtes publiques... Même si la politique générale qui est à la base de ce projet est habituellement acceptée, même si le projet n'est en aucun cas contestable sur le plan des principes, il est contesté localement en raison des conséquences qu'il a ou pourrait avoir sur le voisinage. Comment gérer ce phénomène ? Voilà une des questions auxquelles est inévitablement confronté l'animateur ou le responsable politique.

■ **LA PRISE EN COMPTE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LA PRISE DE DÉCISION**

Si la décision doit rester du ressort des élus en raison de la légitimité démocratique que leur confère l'élection et de la responsabilité publique dont ils sont investis, elle doit intégrer de la manière la plus pertinente possible les résultats des démarches participatives. Or, le statut accordé à la parole des citoyens est souvent flou et ambigu et des déceptions peuvent s'en suivre. Les populations devraient connaître dès le départ la place accordée à leur intervention dans le processus de décision.

■ LES EFFETS DE LA PARTICIPATION ET DU PARTENARIAT SUR LES DÉCISIONS PUBLIQUES

On peut estimer que la qualité des décisions politiques s'élève si celles-ci remplissent trois exigences : satisfaire au principe de réalité, de durabilité et de solidarité¹⁴.

Quels sont les impacts potentiels des diverses formes de participation sur la qualité des décisions ? Si dans certains cas, la concertation aboutit à une prise en compte plus intégrée des différentes composantes d'un développement durable, certaines consultations ont malgré tout pu conduire à des résultats inacceptables pour la démocratie (tels que le rejet de certaines catégories de populations).

¹⁴ D'après C. OFFE, U. PREUSS, *Democratic Institutions and Moral Resources*, in D. HELD (ed.), *Political theory today*, Cambridge, Polity press, 1991.

3

La participation des citoyens : comment ?

- **La mise en débat des politiques et projets**
- **La coproduction des politiques et projets**
- **L' appui aux projets des habitants**

Entrons maintenant dans le vif du sujet, à savoir les pratiques qu'une commune peut promouvoir pour associer le citoyen à la vie communale...

Rappelons que ces pratiques seront présentées en trois parties distinctes, définies en fonction de l'initiateur principal des projets concernés :

- *soit les pouvoirs publics élaborent un avant-projet ou des lignes de conduite politique qu'ils soumettent après information préalable à l'avis des citoyens dans le cadre d'une consultation ou d'un processus de concertation visant à parvenir à un accord ; on parlera de mise en débat des politiques et des projets ;*
- *soit les représentants des pouvoirs publics et des acteurs locaux se mettent dès le départ autour de la table et construisent peu à peu un projet commun ; il s'agit de pratiques de coproduction ;*
- *soit encore il est décidé de partir de projets présentés par les habitants qui font l'objet d'une sélection et d'un soutien par les pouvoirs publics ; on parle alors d'appui aux projets des habitants.*

LA MISE EN DÉBAT DES POLITIQUES ET PROJETS

L'approche des méthodes utilisables pour mettre en débat les politiques et les projets nous mènera de l'information à la concertation en passant par la consultation.

L'information

Pour participer à la vie communale, le citoyen doit d'abord être informé. Cette rubrique se centre sur la communication entre la commune et les administrés et plus particulièrement sur l'information et la sensibilisation des citoyens par la commune.

L'information n'a pas pour rôle particulier de sensibiliser le citoyen mais de répondre sur demande (information passive) ou par anticipation (information active) à quelques-uns de ses questionnements. Elle est ainsi apparentée au « renseignement ».

Quant à la sensibilisation, elle va plus loin et vise à éveiller l'intérêt du public pour un sujet particulier ou une cause, à lui faire prendre conscience de certaines réalités afin de provoquer un changement d'attitude (mobilisation pour un projet, changement de comportement quotidien, etc.).

L'information et la sensibilisation des habitants/usagers de la commune ne peuvent être assimilées à la participation de ceux-ci. En effet, ces démarches ne génèrent pas automatiquement le dialogue entre la population et les décideurs. Ces deux types de communication constituent cependant une condition nécessaire à la mise en place de la participation.

■ LE DROIT À L'INFORMATION

Les autorités et administrations ont l'obligation de répondre aux demandes d'information

Lorsqu'un citoyen recherche un renseignement sur le fonctionnement des institutions publiques, sur ses droits et obligations, ainsi que sur les questions relatives à son quotidien, il aura tendance à s'adresser au service public qui lui est le plus proche, sa commune. Les autorités et administrations communales ont le devoir de répondre à cette demande d'information. La commune devra dès lors réserver au citoyen un accueil, une écoute de la question effectivement posée, faciliter l'échange, accepter la discussion, tout en respectant le principe d'égalité dans le traitement de la demande. Il s'agit dans ce cas d'une démarche d'information passive de la part de la commune, car elle ne fait que répondre à une demande d'information initiée par une personne extérieure.

Par ailleurs, la commune doit également informer le public de sa propre initiative. Il s'agit ici de diffuser l'information de manière active, vers le citoyen.

La loi organise et définit les conditions d'accès à l'information

C'est essentiellement *la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes* qui règle l'accès à l'information et sa diffusion active, pour toutes matières, au niveau des autorités locales.

En matière de publicité passive, cette loi organise le principe constitutionnel suivant lequel chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif dans les cas et selon les conditions fixés par la loi ou le décret.

Elle consacre notamment :

- le droit pour tout citoyen de prendre connaissance, sur place, de tout document administratif ;
- le droit d'obtenir des explications à ce propos ;
- le droit de recevoir communication du document sous forme de copie.

Cette loi innove également en matière de publicité active. Le but poursuivi est de fournir au public une information claire et objective sur l'action de l'administration.

A cette fin, un fonctionnaire est chargé de la conception et de la réalisation de l'information pour toutes les autorités administratives dépendant de la commune.

La loi oblige également la commune à anticiper certaines demandes

La commune publie un document qui décrit ses compétences et son organisation.

La loi impose à la commune l'identification de l'agent traitant habilité à fournir des informations concernant un dossier, dans toute correspondance émanant de la commune.

Enfin, toute décision ou tout acte administratif émanant de la commune doit indiquer les voies de recours possibles, les instances compétentes, les formes et délais à respecter.

Par ailleurs, *la nouvelle loi communale* prévoit également différents mécanismes d'information des citoyens :

- l'information par voie d'affichage à la maison communale des horaires, lieu et ordre du jour des réunions du Conseil communal ;
- la publicité des séances du Conseil communal ;
- la publication des règlements et ordonnances du conseil, du collège ou du bourgmestre ;
- le droit pour quiconque de consulter à la maison communale les budgets et les comptes.

Communiquer de manière efficace avec le citoyen dans le climat actuel de désillusion, de repli sur soi et de méfiance vis-à-vis de la classe politique et des messages qu'elle émet n'est pas tâche aisée. Par ailleurs, la population ne croit pas ou peu en son pouvoir d'influence et le citoyen est noyé sous le flux croissant de l'information.

Dépasser les obligations légales pour communiquer efficacement

Face à ces défis - et à condition d'être convaincue et motivée -, la commune devra prendre des initiatives sur une base volontaire. Une communication véritablement transparente en vue d'une participation ne peut être atteinte si la commune se contente d'appliquer uniquement les obligations légales.

Dans une optique de démocratie participative, l'enjeu pour la commune consistera à renforcer la citoyenneté, à instaurer un climat de confiance avec la population en fournissant un accès transparent et effectif à l'information, ainsi qu'à assurer la compréhension, l'intégration et l'appropriation du message diffusé.

■ LA COMMUNICATION DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

La forme et le contenu de la communication citoyenne seront variables selon l'objectif premier poursuivi par la commune : informer, sensibiliser et/ou mobiliser¹⁵.

La transparence, une condition indispensable

Toute forme de participation au processus décisionnel suppose un accès préalable à un certain nombre d'informations nécessaires et utiles à ce processus décisionnel. L'accès à ces données doit être permanent, continu et aisé. Cela nécessite de la part de la commune le classement de ses documents et données et l'organisation de leur mise à disposition, voire de leur diffusion active.

La transparence peut stimuler l'implication des citoyens dans la vie publique ; elle tend à responsabiliser aussi bien les décideurs et les gestionnaires communaux que la population.

¹⁵ Voir à ce sujet J.-L. MICHEL, *L'e-gouvernement peut-il servir les stratégies de changement des administrations locales et régionales ?*, 2002, Disponible sur le site <http://www.communiquance.com>

L'application de la transparence est un gage de bonne volonté de la part des autorités ; elle favorise ainsi l'instauration d'un climat de confiance entre la commune et les habitants. Lorsque dans certains cas, une confidentialité doit être conservée, l'habitant doit être informé des limites de son accès à l'information, pour lui éviter le sentiment qu'on lui cache injustement des éléments. Cette confiance est une base indispensable au dialogue.

La transparence s'applique à différents domaines.

La transparence juridique

Il s'agit ici de fournir des informations relatives aux droits et devoirs légaux des citoyens et de la commune, aux règlements, à la jurisprudence, etc.

La transparence politique

Une commune qui fonctionne de manière transparente est celle qui informe sur son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats.

D'une part, la transparence politique concerne les informations relatives aux aspects organisationnels tels que les rôles, l'organisation et le fonctionnement des autorités communales, conseils communaux et commissions.

D'autre part, la démarche consiste à informer les administrés sur les choix politiques, leurs raisons d'être et leurs conséquences. Elle permet de démontrer au citoyen la pertinence de ces choix pour l'intérêt collectif ou à tout le moins de lui laisser fonder son propre jugement sur la question.

L'information concerne ici des sujets très variés comme les objectifs politiques (déclaration de politique communale, chartes, etc.), les actions prévues ou en cours, le contenu des plans, schémas ou programmes communaux de développement, les budgets et les comptes communaux, les permis octroyés, les débats publics sur les décisions permettant de comparer les prises de position des différentes forces politiques (suivi des projets, réunions et avis des commissions consultatives, discussions et vote du conseil communal), etc.

La transparence administrative

Il s'agit de présenter les services offerts par la commune à la population, de les faire connaître à l'ensemble des habitants et usagers qui les fréquentent, de décrire les différentes procédures administratives, etc.

La transparence scientifique

Certaines données (géographiques, économiques, environnementales, sociales...) détenues par l'administration présentent un grand intérêt pour la population et les acteurs locaux.

La sensibilisation des citoyens en vue d'une modification des comportements individuels et collectifs

Ce type de communication vise à sensibiliser les habitants à adopter au quotidien un comportement civique dans le domaine social (insertion des handicapés, respect des personnes âgées...), de l'environnement (lutte contre les dépôts « sauvages », contre le bruit, incitation au tri des déchets, consommation responsable des ressources) ou du cadre de vie (propreté publique, sécurité routière...), etc.

L'information : un bon traitement préventif contre les réactions NIMBY

L'objectif visé est non seulement de promouvoir l'équité et renforcer les liens sociaux, mais également de faire réaliser au citoyen qu'il est responsable de la qualité de son espace de vie. Ce type de communication peut ainsi contribuer à désamorcer l'individualisme à la source des conduites du type NIMBY et préparer par là le terrain pour la démocratie participative.

Le soutien et la mobilisation à l'implication des citoyens dans la vie publique

Un autre type de communication communale vise à susciter et à organiser la participation des habitants et des usagers aux décisions ou projets publics en cours ou à venir. L'objectif est de préparer et de mobiliser activement les habitants à cette participation.

D'une part, l'information peut porter sur l'offre de participation...

Il s'agit d'informer sur l'existence, l'objectif et le fonctionnement des outils de participation qui sont à disposition de la population : enquêtes publiques, consultation populaire communale, panel de citoyens, commissions consultatives ou de concertation, comités de quartiers, comités thématiques, forums, etc.

D'autre part, l'information peut porter sur les projets et décisions proprement dits.

Pour inciter à la participation : informer dès le début du projet jusqu'à sa finalisation

La population doit tout d'abord être avertie en amont des processus décisionnels, avant que les choix ne deviennent irréversibles. L'information de la population devrait également être envisagée tout au long d'un projet ou d'un processus décisionnel.

Toute consultation doit être précédée le plus tôt possible d'une phase d'information sur le projet, ainsi que sur les modalités pratiques de la participation.

Pour rassurer la population sur le fait que la consultation n'est pas qu'une simple formalité et que son avis a été réellement entendu, l'autorité publique peut analyser et synthétiser les résultats de la consultation et en informer les citoyens qui y ont participé. Ce retour d'information permet de valider les résultats de la consultation.

Par la suite, la décision de l'autorité publique et les motivations de cette décision devront également être largement diffusées et accessibles. Les voies et modalités de recours contre les décisions prises doivent aussi être clairement communiquées à la population.

■ LE CHOIX DES SUPPORTS DE COMMUNICATION

Pour commencer, l'autorité communale devra faire le recensement des différents moyens de communication dont elle dispose.

Choisir les médias en fonction des objectifs à atteindre et des moyens disponibles

Le choix des médias à utiliser et la forme de communication varieront en fonction du type de message à diffuser, des moyens dont la commune dispose, tout comme du public visé (habitants et/ou usagers de toute la commune, riverains, population étrangère, jeunes, femmes, personnes défavorisées, etc.).

Certains médias permettent une diffusion ponctuelle et limitée dans le temps, même si elle peut être répétée (toutes-boîtes, presse, TV, affichage, réunions d'information), d'autres dispensent une diffusion « continue » (permanences, site Internet, etc.). Il y a des médias qui peuvent toucher une grande partie de la population et d'autres qui ont une couverture plus faible ou s'adressent à un segment spécifique de population. Certains peuvent être obligatoires (réunions d'information et de consultation lors des enquêtes publiques, avis d'enquêtes par affichage et dans les bulletins communaux) mais la plupart relèvent de l'initiative communale.

Par ailleurs, tous les modes d'information utilisés ne représentent pas le même coût en moyens humains et matériels pour la commune¹⁶.

Il est également important de souligner que certains de ces instruments offrent des possibilités d'interaction et peuvent donc être utilisés à d'autres fins que la simple information unilatérale de la commune vers les citoyens. La commune peut inviter la population à se saisir de ces supports comme plate-forme d'expression des citoyens (exemple : ouvrir aux associations locales les pages du bulletin communal, offrir un forum de discussion sur le site Internet communal, ...) et les utiliser également dans le cadre d'une consultation ou d'une concertation.

¹⁶ Appelé aussi « coût-contact », c'est-à-dire le coût par personne recevant le message.

Le recours à un conseiller en communication peut s'avérer utile : il peut calculer les espaces à couvrir et choisir les meilleurs supports pour atteindre un objectif donné (être vu par 50% de la population par exemple).

La liste non exhaustive proposée ci-dessous indique les principaux vecteurs susceptibles de relayer la communication de la commune.

L'affichage

Tel qu'il apparaît sous sa forme imposée (publication légale minimale), ce type de communication s'avère aujourd'hui plutôt dépassé et peu efficace.

L'avantage d'utiliser le réseau d'affichage réservé à la commune est notamment sa gratuité. Cependant, en réalité, le nombre d'emplacements est limité, la visibilité souvent aléatoire, couplée à une mauvaise qualité du support.

Pourtant, l'affichage permet d'avoir un message bref et fort, avec un impact visuel important. En effet, la commune pourrait décider, en fonction de ses moyens et de ses motivations, de recourir aux réseaux d'affichage privés payants, d'utiliser sur son propre réseau des affiches de qualité commerciale (colorées, visuellement attrayantes et dynamiques), de les remplacer souvent pour leur conserver un aspect propre et d'actualité. La commune peut organiser de véritables campagnes d'affichage qui peuvent être relayées par des campagnes de presse dans le journal communal ou d'autres médias.

Les tracts, lettres, toutes-boîtes

Il s'agit de documents que la commune diffuse de manière ponctuelle pour informer la population ou une partie de celle-ci sur un ou plusieurs points particuliers.

Ces types de médias permettent de cibler exactement la population concernée par un projet délimité géographiquement : la rue, le quartier. Il est important que les personnes particulièrement concernées soient au moins averties du projet ; la lettre personnelle est un bon support pour ce type d'information.

Quant aux toutes-boîtes, ils permettent une couverture complète de la commune. Ils souffrent hélas d'une mauvaise image, n'attirent pas l'attention et risquent d'être confondus avec les messages publicitaires, sauf si leur conditionnement est plus cher (belle enveloppe, par exemple). Le distributeur peut séparer la communication communale de la pile de folders promotionnels, moyennant un surcoût.

La publication dans la presse ou le bulletin communal

La presse écrite permet au lecteur de s'approprier l'information selon son rythme. Le bulletin communal est un périodique d'information publié par la commune, destiné à l'ensemble de la population. Certains bulletins paraissent à date fixe, d'autres non.

Dans le bulletin communal, on veillera à bien mettre en évidence les informations utiles et à les séparer des encarts publicitaires. On peut aussi envisager d'encarter un feuillet séparé afin d'attirer fortement l'attention sur une information, ou encore d'annoncer l'information intérieure sur un bandeau de fermeture qui enserme le bulletin.

Lorsqu'un sujet est jugé primordial pour la commune (par exemple le tri des déchets, le projet de ville,...), il est possible de créer un journal spécial qui lui serait totalement dédié. En plus, des pages spéciales peuvent être consacrées dans le bulletin communal à une question spécifique.

La diffusion via des supports audio-visuels

La commune peut aussi recourir aux spots radio ou TV sur des chaînes locales. Il s'agit de médias de masse, idéaux pour toucher un très large public. La télévision locale présente de bons scores d'audience grâce à la diffusion en boucle.

D'autres supports audio-visuels peuvent également être utilisés : les messages payants diffusés dans les salles de cinéma, la vidéo, etc.

Il faut veiller, même sur un canal local, à présenter un spot de qualité et crédible. Cela peut tout à fait se faire dans un budget limité : il vaut parfois mieux diffuser à la télévision quelques images et/ou textes fixes et une voix off donnant un bon message, qu'une production maladroite à la caméra digitale amateur. La commune, en tant qu'institution, devrait communiquer « avec une certaine classe » sans pour autant s'éloigner de sa cible, la population.

Les conditions de réussite sont les mêmes que pour toutes les communications imprimées : attractivité, lisibilité, intelligibilité, mise en évidence du message, appel concret à une action, etc.

La mise à disposition de documents à la maison communale

Un présentoir dans la maison communale est aussi un bon moyen pour donner accès à une série de documents ou de brochures. Cette démarche demande une signalétique claire, une bonne présentation (présentoirs, affiches, pancartes, animations, etc.) et un service de qualité de la part du personnel communal. On accroît l'efficacité quand le personnel des guichets les plus fréquentés propose spontanément des brochures d'information plutôt que de les garder dans un tiroir alors que le public ignore leur existence.

Les structures d'information et de guidance

La mise en place de véritables structures d'information et de guidance ouvre des perspectives intéressantes. Celles-ci reçoivent les demandes d'information, y répondent, tiennent des permanences, diffusent des documents.

On peut envisager un bureau d'information dans les locaux de l'administration, des centres d'accueil de proximité (Maison de la participation, Boutique urbaine), ainsi qu'un téléphone vert (gratuit), un numéro vert en cas de crise...

Ces structures peuvent apporter à la population une information «sur mesure» et assurer une guidance appropriée des citoyens dans leurs démarches. Dans ces cas, il est important de garantir une formation du personnel à l'accueil et de mettre à disposition des supports explicatifs de qualité.

La diffusion via des réseaux ou personnes-relais, par le bouche-à-oreille

Pour atteindre sa cible finale, à savoir la population, la commune peut recourir à des réseaux - ou personnes-relais - qui diffuseront l'information auprès de leurs affiliés, clients ou usagers.

Il peut s'agir d'organes-relais tels que des clubs, associations, écoles, conseils communaux thématiques, conseils communaux de jeunes, d'enfants ou de seniors, comités de quartiers, foyers culturels, etc.

La commune peut également créer des fonctions de proximité (les éco-conseillers, les agents de développement, les stewards, les fonctionnaires de l'information, les médiateurs communaux, les guides-enquêteurs, etc.).

Elle peut enfin utiliser des relais existants, tels que des animateurs, travailleurs sociaux, commerçants, médecins, fonctionnaires de la Poste, etc.

Ces différents relais ont une autonomie plus ou moins grande par rapport à la commune. L'utilisation de relais non officiels avec leur dynamique propre présente plusieurs avantages :

- le message est moins chargé politiquement aux yeux des citoyens ;
- la proximité et la souplesse permettent une plus grande pénétration de l'information ;
- le coût pour la commune est faible.

Les réunions d'information, les rencontres publiques, l'organisation d'événements

Différentes formules de rencontre entre les citoyens et la commune peuvent être envisagées. Citons par exemple :

- les réunions publiques d'information thématique, par quartier, annuelles ou occasionnelles, selon les nécessités. Elles peuvent, par exemple, être organisées à l'initiative de la commune, d'une association ou d'un promoteur de projet (privé ou public);
- les journées portes-ouvertes ;

- les voyages de découverte de projets similaires à ceux envisagés sur le quartier ou dans la commune.

Les avantages de ce type de démarche sont le contact personnel et la possibilité non seulement d'informer, mais également d'initier un débat entre les élus et les administrés.

De manière générale, il est souhaitable de s'adapter au public pour le choix des lieux et des moments de rencontre, d'éviter les réunions solennelles et impressionnantes au profit de rencontres plus modestes mais plus conviviales. Il est également utile d'accompagner l'information orale par des documents écrits, vidéos, maquettes et autres supports visuels.

■ LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

On observe ces dernières années un engouement pour les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme outils de communication avec le citoyen.

Les NTIC résultent de la convergence de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel, ce qui offre des possibilités de communication extraordinaires.

Nous pouvons citer ici le *CD-rom* ou les *bornes* « *interactives* » qui sont des médias plutôt statiques et surtout *l'Internet* qui permet non seulement de diffuser l'information aux citoyens, mais également d'instaurer un dialogue et une interactivité avec eux.

**Le courriel
comme moyen
d'accroître
l'efficacité d'un
site internet
communal**

La commune peut procéder à une collecte des *e-mails* de la population et utiliser ensuite ce canal gratuit.

Le courrier électronique personnalisé envoyé aux citoyens peut avoir une vocation informative, par exemple lorsque la commune envoie (ponctuellement ou périodiquement) des informations aux personnes qui ont laissé leur adresse sur le site communal. Une liste de diffusion permet à ceux qui le souhaitent de se tenir informés des activités de la commune.

Le mailing peut également être adopté par la commune de manière plus active lorsque l'on cherche à impliquer et mobiliser la population. Il peut s'agir par exemple du même contenu d'information qu'un toutes-boîtes ou une lettre personnalisée.

Presque toutes les communes wallonnes ont aujourd'hui leur site internet

Aujourd'hui, quasiment toutes les communes wallonnes ont créé leur *site Internet* grâce, notamment, à l'octroi d'un subside régional¹⁷ et à la diffusion de différents guides¹⁸ réalisés avec l'appui de la Région wallonne.

L'éventail des informations pouvant être offertes sur un site communal est extrêmement large : informations juridiques, politiques, administratives, culturelles, informations relatives aux services, aux données scientifiques, à l'actualité dans la commune, liens vers d'autres sites (associations, autres niveaux de pouvoir, etc.).

Dans une optique de démocratie locale¹⁹, le site peut comporter des informations telles que : présentation de l'équipe et des services communaux, informations sur les décisions prises, sur les projets en cours de réalisation, consultation de documents concernant des projets en cours de réalisation (travaux etc.), informations sur les «relais citoyens» (par exemple associatifs), etc.

En outre, le site communal peut également offrir des possibilités de transactions : commande électronique de documents administratifs et de publications de la commune, accès à des formulaires et des services en ligne...

¹⁷ Dans cette optique, la Région a fixé un cahier des charges avec un contenu minimal auquel doit répondre ce site.

¹⁸ Voir B. VAN BASTELAER, *Vade-mecum pour la création d'un site communal d'information orienté vers le citoyen*, DGPL, 2000 ; NT-Logic et DGPL, *Valoriser son site Internet*, 2000, disponible sur le site <http://www.awt.be> ; P. BLONDIAU, V. TILMAN, *Création et gestion d'un site Internet communal, Guide juridique*, UVCW/CRID, 2000, disponible sur le site <http://www.uvcw.be>

¹⁹ F. GREFFET, *L'offre de démocratie locale sur le Web : L'exemple des sites de grandes villes*, Document présenté aux 4èmes Rencontres « Ville-Management » 16, 17 Novembre 2000 à Nancy, 2000.

Internet permet l'information, mais aussi le dialogue et l'interactivité

Enfin, le site Internet communal permet d'instaurer un dialogue et une interactivité importante entre la commune et ses habitants, voire même la participation des citoyens à la vie politique²⁰. Il peut offrir la possibilité :

- de consulter des documents concernant les décisions et les projets en cours avec la possibilité de donner son avis (enquête publique, questionnaires, par exemple);
- d'organiser des sondages d'opinion ;
- de dialoguer avec l'équipe communale et l'administration par le biais du mail, d'un forum etc. Bien que ce type de communication en ligne permette aux habitants de solliciter directement les fonctionnaires, les élus, voire les conseillers communaux, il faut encore que l'on assure le traitement de la demande et que l'on réponde rapidement.

Internet peut devenir une véritable « agora virtuelle », par la mise en place de « chats », les forums de discussion, la diffusion des conseils municipaux par vidéo en direct avec intervention possible des citoyens, etc. Chaque citoyen connecté peut ainsi faire des propositions pour améliorer la vie de sa commune, confronter ses points de vue avec d'autres ou comparer ses idées avec celles des élus. Comme dans tous les types de débats, un forum de discussion nécessite une organisation et un investissement de la part de la commune, notamment en termes d'animation et de modération de débat. Il importe de préciser ce qui est permis et ce qui ne l'est pas et de communiquer clairement le mode de fonctionnement du forum. Il s'agit de trouver un équilibre entre le contrôle du contenu du forum et la liberté d'expression offerte aux citoyens.

Le niveau de l'interactivité des sites communaux reste encore inégal dans les communes wallonnes. De manière générale, on constate que peu de communes envisagent leur site comme un outil interactif qui permet un débat politique entre pouvoir local et habitants. Par ailleurs, les forums de discussion proposés sur des sites communaux sont relativement peu utilisés par la population.

²⁰ Commission Européenne, *L'information émanant du secteur public : une ressource clef pour l'Europe. Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information*, COM(1998)585, 1999, p. 8.

Un forum de discussion sur le site de la commune de Geer

Le site de la commune de Geer, dans la rubrique « Agora », offre un espace de forum de discussion sur différents thèmes, proposés soit par le responsable du site soit par les utilisateurs : le PCDN (Plan Communal de Développement de la Nature), l'Internet dans le service public, la Transhesbignonne, les déchets ménagers, le trafic aérien nocturne, le taux d'imposition communal,... Le bourgmestre n'hésite pas à répondre aux intervenants (www.geer.be).

Avantages²¹

Internet est un média permanent, accessible de n'importe où et à n'importe quel moment. Le citoyen ne doit plus se plier à des horaires étriqués, se déplacer en personne à la Maison communale, ni attendre dans les files devant les guichets.

Ceci peut s'avérer particulièrement bénéfique pour les personnes âgées et/ou à mobilité réduite ou encore dans les communes rurales où l'accessibilité en transport en commun peut poser problème.

L'outil est interactif, ce qui offre de nombreuses possibilités.

L'Internet couplé à l'Intranet communal permet de réaliser l'interconnexion de tous les services et de contribuer par là à mieux organiser, simplifier, systématiser et accélérer l'accès à la masse dispersée d'informations et de documents communaux. Il peut atténuer la complexité administrative et guider le citoyen dans sa quête d'information à l'aide de portails administratifs, thématiques, de recherche par mots-clés, etc.

Le recours à l'Internet peut également permettre de réaliser des économies à moyen et long termes en évitant des coûts de papier, d'envois et d'impression et de gagner du temps en accélérant les procédures.

²¹ Voir à ce sujet le dossier réalisé en 2002 par l'agence de communication Qwentes, disponible sur le site <http://www.e-gouvernement.be>

Inconvénients

L'utilisation des NTIC et notamment de l'Internet par la commune, que ce soit dans un but d'information ou de participation, soulève plusieurs difficultés.

L'utilisation des NTIC nécessite une profonde réorganisation des procédures internes à l'administration

La mise en place de l'administration ou de la gouvernance électronique entraîne une nécessité de coordination et de réorganisation administrative : des modifications de fonctions, la redistribution du travail, l'apparition de nouvelles tâches, la suppression ou la réduction d'autres. En outre, cette démarche concerne tous les services, d'où la nécessité de coordination (mise en place de l'Intranet).

Il existe encore des freins matériels et psychologiques à la généralisation de l'outil : que ce soit par méfiance, par désintérêt ou par difficulté d'apprivoiser la technologie de l'Internet, les possibilités offertes par ce média sont encore largement sous-employées par la population et les élus.

Même si, à moyen ou long terme, l'administration électronique peut constituer une économie, elle suppose des investissements, notamment au démarrage, et des frais de maintenance. Il faut assurer la création du site tout comme sa gestion permanente.

La création et la gestion d'un site web nécessitent des moyens financiers et humains importants pour veiller à son bon fonctionnement (mises à jour du site, traitement des demandes des internautes, gestion de débats sur les forums citoyens). Toutes les communes ne disposent pas du personnel et des compétences nécessaires.

Le site Internet communal n'est pas qu'un outil de marketing

Sur l'Internet, la commune ne diffuse pas seulement un message destiné à ses habitants comme elle le ferait par le biais d'un bulletin communal, par exemple. Le site communal renvoie l'image de la collectivité locale aux yeux du monde. Il est dès lors tentant pour la commune de ne s'en servir que comme instrument de relations publiques visant à légitimer l'action des élus et à ne montrer que des éléments qui valorisent l'image de la commune à l'extérieur.

L'administration électronique est exposée à différents risques en matière de fiabilité et de sécurité des informations. L'autorité publique doit pouvoir garantir un environnement Internet suffisamment sécurisant. Il est important que les communes restent attentives à respecter les dispositions juridiques qui régissent ce domaine.

Attention au risque de fracture entre les utilisateurs et les autres

L'Internet ne touche encore qu'un nombre limité de personnes. 44 % de la population adulte belge (15 ans et plus) utilise l'Internet au moins une fois par mois pour surfer²². Bien que ce chiffre soit en constante augmentation, miser à l'heure actuelle sur ce seul moyen de communication risquerait de contribuer à creuser le fossé entre les citoyens informés et capables d'utiliser ce média et ceux qui ne le sont pas.

Conditions de réussite

Un travail de formation et de sensibilisation des élus et des gestionnaires à l'usage des nouvelles technologies est nécessaire. Un véritable service de conseil et d'appui aux communes en difficulté est indispensable²³.

²² Voir INSITES CONSULTING, *Belgian Internet Mapping*, avril 2003, disponible sur le site <http://www.insites-consulting.com>

²³ Le CAWA (Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé) préconise l'intégration généralisée des nouvelles compétences de base dans les programmes de formation continue, notamment la sensibilisation et la formation aux technologies de l'information et de la communication par le lancement, dès 2002, d'un vaste plan mobilisateur TIC.

Miser sur les NTIC nécessite de mettre du matériel à la disposition des habitants

La communication communale par les NTIC et l'Internet doit également s'accompagner de politiques de mise à disposition du matériel aux habitants. On peut le faire notamment en multipliant les points d'accès, en particulier dans les lieux publics : «cyber espaces», cyberbus, bornes interactives (dans les maisons communales, les bureaux de poste, les stations de métro, les bibliothèques, les écoles...), espaces multimédias, utilisation du matériel des écoles en dehors des heures scolaires, etc.

Offrir l'accès au matériel informatique ne suffit pas. Il faut également informer les gens de l'existence de ces points d'accès, les motiver à utiliser les NTIC et les aider à acquérir les compétences nécessaires : organiser l'apprentissage, mettre en place des campagnes de promotion de l'utilisation d'Internet, etc.

■ **LES FACTEURS DE RÉUSSITE DE LA COMMUNICATION**

Comment procéder pour que la communication diffusée touche effectivement son destinataire ? Une première condition est l'existence d'une réelle volonté de communiquer ; il est également nécessaire de s'adapter à la logique de pensée des citoyens.

La volonté d'informer dans une perspective de démocratie

La seule application du droit d'accès à l'information et des règles de publicité administrative ne suffit pas. La transparence et une communication active efficace en vue de la mobilisation des habitants relèvent avant tout d'une réelle volonté des pouvoirs publics d'associer la population au processus décisionnel.

Des médias diversifiés et adaptés au public

De manière générale, il est important que l'autorité communale prenne en compte le profil socio-économique, culturel et les habitudes des différents segments de la population, ceci afin d'adapter au mieux le support d'information utilisé, le lieu et le moment de la communication, ainsi que le contenu et la forme du message.

Si l'on veut toucher l'ensemble de la population, il est nécessaire de diversifier les supports, car chaque mode de diffusion, selon ses spécificités, est susceptible d'atteindre un segment de la population différent.

Personnaliser l'information (contact personnel, téléphone, e-mail et lettres personnalisées) constitue un moyen efficace si l'on désire toucher une partie bien précise de la population.

Un message lisible, compréhensible et visible

Lorsque l'on vise la sensibilisation du grand public, le langage doit être clair, précis et dénué de jargon exagérément technique, administratif ou juridique ; les termes doivent être compréhensibles pour tout citoyen.

Dans le cas des supports publiés, il est important d'assurer une présentation visuelle claire, compréhensible et facilement « repérable ». Dans cette optique, la commune devrait veiller, comme une entreprise, à se doter d'une identité visuelle et d'une « charte graphique » (logo, couleur, lettrages...) à décliner et à exploiter dans toutes ses communications (affiches, documents, lettres, supports électroniques...). Cela permettrait aux administrés de distinguer dès le premier coup d'œil les communications émanant de la commune.

Donner les moyens d'aller plus loin que l'information vulgarisée

Pour permettre aux personnes qui en sont désireuses d'avoir de plus amples informations sur un sujet, l'information devrait également pouvoir être présentée en « couches », c'est-à-dire du plus simple au plus compliqué. Dans le cas des communications imprimées par exemple, une information vulgarisée, lisible et schématique tout en étant complète (même si elle n'est pas exhaustive), doit pouvoir renvoyer le lecteur vers des documents-sources, souvent plus volumineux et au contenu plus complexe et technique. Les références de personnes ou de bureaux de

contact pour obtenir des informations complémentaires devraient être également communiquées.

Une information attirante

L'attractivité et la mise en évidence du support et du message doivent capter l'attention du public (communication lisible, colorée, attrayante, de qualité esthétique, etc.) et pourquoi pas, le distraire et l'amuser (humour, bande dessinée, jeu, etc.).

Une information sincère, objective et plurielle

Il est important d'offrir aux citoyens une information sincère, objective et plurielle où toutes les tendances peuvent s'exprimer.

Une ouverture à la possibilité d'action

Une simple démarche du type « on vous informe » ne suffit pas et peut engendrer un sentiment d'impuissance chez le citoyen. Pour être vecteurs de participation locale, les communications communales doivent non seulement s'accompagner d'appels à l'action concrète, mais également d'informations sur les outils disponibles pour agir et sur leur mode d'emploi.

Une réelle accessibilité

L'information doit être disponible et aussi réellement accessible à chacun.

Il arrive que le citoyen se voie refuser l'accès à l'information à laquelle il a un droit légitime. Dans ce cas, il dispose d'un droit de recours, mais encore faut-il qu'il en soit au courant. Le droit d'accès à l'information et son cadre légal devraient donc être mieux connus par les communes et leurs administrés.

Par ailleurs, la population ignore souvent l'existence de certains documents communaux qui concernent directement son cadre de vie. Elle ne peut donc demander d'y avoir accès. Dès lors, chaque autorité publique devrait tenir à jour une liste des références, accompagnées d'une synthèse, des études, rapports, appels d'offre, cahiers des charges etc., qui ont été ou sont réalisés pour son compte²⁴.

**Tenir à jour
une liste des
documents
disponibles**

L'accessibilité à l'information dépend également d'éléments plus pragmatiques tels que le choix des lieux, moments, dates et horaires de rencontres ou de diffusion de l'information, la lisibilité, la visibilité et la clarté du message, etc.

²⁴ INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE, *L'accès à l'information en environnement*, Ministère de la Région wallonne/DGPL, 1998.

La qualité de l'accueil

Il s'agit ici d'améliorer la qualité d'accueil, d'écoute, d'orientation et de prise en charge active du citoyen désireux d'obtenir une information en veillant aux aspects suivants²⁵ :

- bonnes conditions matérielles de consultation des documents dans les locaux communaux, signalétique claire, accessibilité pour les moins valides, localisation géographique rationnelle des locaux, etc. ;
- souplesse dans les heures d'ouverture des services en contact direct avec la population, diminution de la durée d'attente aux guichets ;
- mise en place d'une plate-forme informatisée qui soit le point de contact et de coordination à la fois interne et externe de tous les services administratifs dans lesquels les dossiers transitent (guichet unique) ;
- qualification et formation permanente et appropriée du personnel en contact avec les citoyens ;
- respect des délais, rigueur et diligence dans le traitement des demandes d'information.

La formation des agents à la communication

Des actions de sensibilisation et de formation des mandataires et du personnel communal à l'intérêt et aux méthodes de communication sont nécessaires afin que ces notions soient davantage intégrées dans les pratiques quotidiennes.

²⁵ Voir également l'article de E. ROUSSEAU, *La démocratie locale*, dans *Mouvement communal*, 2001/3, n°756, pp. 117-124, disponible sur le site <http://www.uvcw.be>

« Qu'en pensent les citoyens ? » ... Il existe diverses modalités de recueil de l'avis des habitants sur des questions et projets présentés par les pouvoirs publics. Plusieurs d'entre elles sont passées en revue dans les pages qui suivent : la consultation populaire communale, les sondages et enquêtes, les panels de citoyens, l'enquête publique, les réunions d'information-consultation, la consultation d'organes ouverts à des représentants de la population...

■ LA CONSULTATION POPULAIRE COMMUNALE

La loi communale prévoit que le Conseil communal peut, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants de la commune sur toute question d'intérêt communal²⁶.

Un certain nombre de conditions sont à respecter pour s'inscrire dans le cadre de cette législation.

Certaines matières sont expressément exclues dont les questions de personnes, les questions relatives aux comptes, aux budgets, aux taxes et rétributions communales et les questions relatives au séjour des résidents étrangers²⁷.

²⁶ C'est la loi du 10 avril 1995 qui a consacré l'institution de cette procédure en complétant la loi communale à ce sujet. Les dispositions ont ensuite été modifiées par la loi du 13 mai 1999, notamment pour ouvrir aux étrangers et aux jeunes âgés entre seize et dix-huit ans le droit de demander un référendum et de participer à la consultation. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1er janvier 2000.

²⁷ L'application de l'article 18 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne peut faire non plus l'objet d'une consultation.

La consultation populaire communale n'a pas de valeur contraignante

En Belgique, la consultation populaire communale a une valeur purement consultative, au contraire par exemple de ce qui se passe en Suisse, ou même en Allemagne ou au Portugal où se déroulent des référendums communaux présentant un caractère contraignant pour l'autorité²⁸. Le Conseil communal n'est pas tenu de respecter l'avis émis par les habitants et le dépouillement n'a lieu que si la participation atteint un pourcentage minimum de la population²⁹.

En cas de demande des habitants concernant l'organisation d'une consultation populaire communale, les conditions suivantes doivent être respectées.

La consultation populaire peut être organisée à la demande des habitants

- La demande doit être soutenue par un pourcentage minimal de la population³⁰.
 - La demande doit être adressée par lettre recommandée au Collège. A celle-ci sont joints une note motivée et les documents de nature à informer le Conseil communal.
 - La demande n'est recevable que pour autant qu'elle soit introduite au moyen d'un formulaire délivré par la commune et qu'elle comprenne certains éléments précisés dans la législation³¹.
- Dès réception de la demande, le Collège examine si elle est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables. Il raye les signatures en double, celles des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité ou dont les

²⁸ Voir à ce sujet la note de synthèse d'une étude comparative européenne sur le référendum communal sur le site du Sénat français : SENAT, Service des affaires européennes, Division des études de législation comparée, *le référendum communal*, dans *Les Documents de travail du Sénat*, Série Législation comparée, LC111, septembre 2002, disponible sur: <http://www.senat.fr/lc/lc111/lc110.html>

²⁹ Au moins 20 % des habitants dans les communes de moins de 15000 habitants, 3000 habitants dans les communes de 15000 à 30000 habitants, 10 % des habitants dans les communes d'au moins 30000 habitants.

³⁰ Même pourcentage que ci-dessus.

³¹ Outre le nom de la commune et la reproduction de l'article 196 du code pénal, les mentions suivantes sont nécessaires : la ou les questions qui font l'objet de la consultation proposée, le nom, prénom, date de naissance et domicile de chacun des signataires de la demande et des personnes qui prennent l'initiative de demander la consultation populaire.

données fournies ne suffisent pas à permettre la vérification de leur identité. Le contrôle est clos lorsque le nombre de signatures valable est atteint.

- Dans ce cas, le Conseil communal organise une consultation populaire.

La participation des habitants n'est pas obligatoire

Pour avoir droit à demander une consultation, tout comme pour pouvoir y participer, les habitants doivent avoir plus de 16 ans, être inscrits ou mentionnés au registre de la population, ne pas faire l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant l'exclusion ou la suspension des droits électoraux. Une liste des habitants remplissant les conditions précitées doit être établie trente jours avant la consultation par le Collège.

La participation des habitants à la consultation n'est pas obligatoire.

Un certain nombre d'*obligations* régissent également l'*organisation d'une consultation populaire communale*.

- La consultation populaire ne peut avoir lieu que le dimanche et les participants sont admis de 8 à 13 heures.
- Aucune consultation populaire ne peut avoir lieu au cours des seize mois qui précèdent la réunion ordinaire des électeurs pour le renouvellement des conseils communaux, ni au cours des quarante jours qui précèdent l'élection directe des membres de la Chambre, du Sénat, des Conseils et du Parlement européen.
- Les habitants ne peuvent être consultés qu'une seule fois par semestre et six fois au plus par législature. Il ne peut être organisé qu'une consultation sur un même sujet par législature.
- Toute décision sur l'organisation d'une consultation populaire fait l'objet d'une motivation formelle.
- Au moins un mois avant le jour de la consultation, l'administration communale met à disposition des habitants une brochure présentant le sujet de la consultation populaire de manière objective. Cette brochure comprend notamment la note de motivation et la ou les questions sur la(les)quelle(s) les habitants seront consultés.

Quelques applications en Wallonie...

La législation sur la consultation populaire communale n'a été que peu appliquée en Wallonie jusqu'à présent. On citera toutefois quelques exemples : l'aménagement du site du Grognon à Namur, du toit de la collégiale de Nivelles, de la place St Lambert à Liège, de la place du Ballon à Charleroi (Jumet), ...

Avantages

La possibilité est donnée à la population communale de s'exprimer sur une question locale entre les échéances électorales.

Contrairement aux élections, les personnes de nationalité étrangère et les jeunes entre 16 et 18 ans sont admis à participer à la consultation.

L'initiative populaire est permise pour susciter la consultation, ce qui est assez rare dans les procédures institutionnalisées de participation.

Inconvénients

Une telle consultation ne pouvant donner lieu qu'à une réponse sous forme de oui ou de non, les enseignements en sont relativement limités. Elle ne dispense pas de la nécessité d'un débat.

On obtient une simple photographie instantanée de l'opinion, qui n'a pas nécessairement pu être enrichie par un processus pédagogique préalable ou une phase délibérative mettant le débat à la portée de la population.

Le fait qu'un minimum de réponses soit nécessaire pour procéder au dépouillement et que les autorités communales ne soient pas tenues de respecter les résultats de la consultation peut décourager la participation.

L'absence de prise en compte des résultats est néfaste pour l'image des autorités communales.

Les résultats ne sont pas nécessairement représentatifs de l'opinion locale puisque la consultation n'est pas obligatoire et qu'il n'y a pas la possibilité de cerner les caractéristiques de ceux qui se sont exprimés.

Certains se plaignent de la lourdeur de la procédure et souhaiteraient une simplification afin de la rendre réellement attractive³².

Conditions de réussite

Une phase d'information et de débat préalable reste indispensable...

Les étapes préalables à la consultation sont de première importance : information du public, médiatisation, organisation du débat, orientation de la question. Il s'agit d'inviter les citoyens à se prononcer par rapport à des enjeux réels et de leur donner les moyens d'approfondir la question.

C'est ensuite avant tout l'esprit d'ouverture dont feront preuve les autorités communales à l'égard des réactions des habitants qui contribuera à une bonne perception de la démarche consultative et à la crédibilité des pouvoirs publics.

³² Voir notamment : U.V.C.W., *Pour une institution communale renouvelée, document de réflexion de la commission « Loi communale » pour un décret communal wallon*, 32 p., 2001, disponible sur Internet : www.uvcw.be/publications/online/decret_communal.pdf

■ LES SONDAGES ET ENQUÊTES

Le terme d'enquête a une extension plus large que celui de sondage³³.

Un sondage est une photo de l'opinion... Une enquête vise l'analyse et la compréhension des phénomènes. Tous deux aident à connaître l'état d'esprit d'une population

Le sondage d'opinion cherche à obtenir une photographie de l'opinion à un moment donné et le résultat se traduit toujours par des chiffres. Le choix de l'échantillon est fondamental dans ce type de démarche.

Une enquête n'a pas toujours un caractère quantitatif ; elle peut par exemple être réalisée par le biais d'entretiens approfondis ; on parlera alors d'enquête qualitative. Même quantitative, une enquête s'attachera à dépasser la simple description pour comprendre les phénomènes étudiés, expliquer ce qui se passe, déterminer à quoi est lié tel ou tel type de conduite. Ici, le

choix de l'échantillon peut avoir moins d'importance, mais l'analyse est souvent plus approfondie.

L'enquête n'est qu'une technique de recueil de données parmi d'autres mais elle permet de disposer d'informations inaccessibles autrement, notamment en ce qui concerne les opinions, attitudes, croyances, perceptions, expériences ou comportements impossibles à connaître sans poser de questions.

L'enquête peut aider à connaître l'état d'esprit d'une population, ses comportements, ses besoins et attentes, à évaluer une action, à préparer une décision.

³³ Voir à ce sujet N. BERTHIER, *Les techniques d'enquête en sciences sociales, méthode et exercices corrigés*, Paris, Armand Collin, 1998, p. 14.

L'enquête est prévue officiellement dans la préparation d'opérations de rénovation urbaine ; elle fait également l'objet d'utilisations spontanées

Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du projet de quartier relatif à une opération de rénovation urbaine en Wallonie, on insiste sur la nécessité d'un recueil de données subjectives centrées sur les souhaits et les préoccupations des habitants du quartier à rénover. Ces données comprennent :

- un volet physique qui comporte d'une part la prise en compte des souhaits d'aménagement émis par les habitants et les usagers ainsi que leur ordre de priorité, et d'autre part, l'identification par les habitants d'éléments de « patrimoine social » illustrés par des cartes et photos ;
- un volet économique et fonctionnel reprenant les créations, dynamisations, maintiens d'équipements publics souhaités par les habitants et usagers ;
- un volet social comprenant une étude du mode de vie des habitants du quartier, une synthèse de l'image que les habitants ont de leur quartier et de celle qu'ils souhaitent lui donner et enfin, une synthèse du concours actif que les habitants sont prêts à apporter à la réalisation du projet de quartier.

De telles données peuvent être recueillies par diverses méthodes concrètes dont l'enquête par questionnaire ou par entretien.

Les enquêtes constituent à la fois une aide au diagnostic de la situation du quartier tel qu'il est vécu et perçu par ses habitants et l'occasion d'un recueil de souhaits et propositions.

A part le cas de la rénovation urbaine et de la revitalisation des ensembles de logements sociaux, le recours à l'enquête est rarement préconisé officiellement dans l'élaboration d'outils stratégiques (tels que des plans de développement) en Région wallonne. Elle fait plutôt partie de la panoplie des pratiques spontanées existant dans les communes et parmi les auteurs de projet. On voit également se développer de plus en plus les questionnaires « on line » sur les sites de communes en train d'élaborer une politique ou un projet précis.

L'enquête permet la consultation d'un large public et peut enrichir le diagnostic tout comme les propositions

Avantages

L'enquête permet une consultation approfondie auprès d'un public dépassant le noyau actif des citoyens éventuellement impliqués par ailleurs ou organisés en comité(s) ou en association(s).

Elle constitue à la fois une aide au diagnostic, grâce à l'émergence des pratiques et perceptions de la population, et une aide à l'évaluation des propositions et projets par un public plus large que ceux qui les ont élaborés.

L'enquête quantitative (avec un souci de représentativité) donne une idée de l'extension de certaines pratiques ou opinions dans la population tandis que le recours à des entretiens qualitatifs permet d'entrer plus finement dans la compréhension des phénomènes.

L'enquête est également l'occasion d'informer, même les habitants qui ne répondront pas, de l'existence d'un projet. Le contact plus personnalisé qui se déroule dans le cadre d'une enquête par entretiens peut aussi être le point de départ d'une sensibilisation et d'une mobilisation des personnes rencontrées.

Inconvénients

L'enquête ne permet pas l'approfondissement de la réflexion du public ; elle peut poser des difficultés de compréhension

Le simple fait de se soumettre à une enquête ne permet pas aux répondants d'approfondir leur compréhension du sujet ; les réponses risquent donc d'être insuffisamment réfléchies si la question est complexe.

L'absence de possibilité d'interaction et d'échanges et la difficulté de participation des personnes qui ne maîtrisent pas bien le langage et l'écriture sont des inconvénients réels lors d'une enquête postale.

L'importance du travail de conception du questionnaire, d'encodage, de dépouillement et d'analyse se traduit par un coût parfois élevé.

Conditions de réussite

Le souci de représentativité et une mise en œuvre professionnelle sont indispensables

La conception du questionnaire et le dépouillement sont à réaliser par un personnel suffisamment qualifié pour éviter les biais et les problèmes d'interprétation.

Il importe de veiller à la représentativité des résultats et d'avoir conscience de leurs limites; cela suppose de recueillir un minimum de données d'identification des répondants et le cas échéant, de procéder à une relance auprès de catégories « oubliées ».

■ LES PANELS OU CONFÉRENCES DE CITOYENS

Confronter un panel de non-spécialistes à une question de société complexe en vue d'éclairer les pouvoirs publics ...

Conférence de citoyens, conférence de consensus, panel de citoyens... Autant de termes pour désigner la confrontation d'un panel de non-spécialistes à une question de société complexe en vue d'éclairer les pouvoirs publics et la population sur les enjeux liés aux décisions à prendre et de produire des recommandations en la matière.

Le processus comprend classiquement cinq phases principales :

- une phase d'information et de formation des participants ;
- une phase d'implication de ceux-ci dans l'organisation de la conférence elle-même (choix des questions à poser, des interlocuteurs...) ;
- une phase d'interaction ciblée avec une seconde vague d'interlocuteurs ;
- une phase de délibération au sein du panel ;
- une phase de restitution des conclusions.

Un comité de pilotage est chargé de l'organisation formelle de la procédure, sans intervenir dans les délibérations.

Parfois le panel est recruté par un appel aux volontaires dans la presse, éventuellement suivi d'un tirage au sort. Dans d'autres cas, il est sélectionné par un institut de sondage³⁴. On espère ainsi pouvoir réunir des personnes sans a priori sur la question qui leur sera soumise plutôt que des représentants d'intérêts particuliers.

Beaucoup de panels ont porté sur le génie génétique ; certains touchent à l'aménagement du territoire

Jusqu'à présent, beaucoup de ces conférences organisées dans différents pays ont porté sur des questions éthiques, le développement de nouvelles technologies, le génie génétique, et plus particulièrement sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM).

Une méthode de « panel de citoyens »³⁵ fonctionnant par le biais de travaux en petits groupes a été appliquée par exemple pour résoudre des problèmes de déchets en Allemagne et

en Grande-Bretagne, pour concevoir un système de transports attrayant à Hanovre, pour concevoir un plan stratégique dans une ville touristique (où la décision a été centrée avant tout sur le développement durable).

En Belgique, un panel de citoyens vient de traiter des tests génétiques ; un autre a eu lieu sur la révision des plans de secteur en Brabant wallon : une cinquantaine d'habitants reflétant la diversité de la population de la province étaient invités à réfléchir à la question suivante : « Quelles sont les valeurs-guides qui doivent présider à la modification des plans de secteur de votre région ? ». Il ne s'agissait donc pas de faire des choix concrets sur des sites déterminés, mais bien de définir les critères à prendre en compte dans les décisions.

Mentionnons enfin une variante originale : il s'agit du sondage d'opinion délibératif³⁶. Dans cette méthode, un échantillon représentatif de la population est soumis à un processus intense d'information et de délibération, puis l'évolution des manières de

³⁴ C'est le cas par exemple dans les expériences françaises.

³⁵ Telle que conçue par Peter Dienel à l'université de Wuppertal.

³⁶ Méthode conçue par le professeur James Fishkin, de l'université d'Austin (Texas).

voir des participants sur le thème abordé est mesurée. Comme les participants sont considérés comme représentatifs de la population, l'idée est que tous les citoyens, s'ils étaient immergés dans un processus informatif et délibératif, en arriveraient aux mêmes conclusions, alors que dans les sondages d'opinion traditionnels, ils émettent plutôt des opinions irréfléchies.

Avantages

La méthode permet la vulgarisation, l'apprentissage collectif, l'élaboration de conclusions nuancées...

Toutes les précautions sont prises pour garantir l'indépendance des participants et lutter contre la manipulation de l'opinion³⁷.

La méthode permet la vulgarisation de grandes questions de société habituellement réservées aux experts.

Elle permet également un approfondissement de la réflexion et un apprentissage collectif suite aux étapes d'information, de formation et de confrontation des points de vue. Les citoyens impliqués dans les conférences se montrent à la hauteur de la tâche et surprennent généralement les obser-

vateurs par leur niveau de responsabilité et la qualité de leurs interventions³⁸.

On aboutit à des conclusions nuancées au lieu d'un verdict du type pour ou contre ; des modalités susceptibles d'encadrer le développement de la mesure soumise à consultation sont par exemple proposées afin de maximiser les bénéfices sociaux et de minimiser les dommages potentiels.

³⁷ Ainsi, en France, lors de la conférence sur les OGM, un comité de pilotage indépendant était chargé de prendre toutes les décisions sans en référer à une quelconque autorité de tutelle.

³⁸ Patrick Legrand, membre du conseil économique et social et observateur de la conférence française sur les OGM, rapporte notamment que les organisateurs eurent trois surprises : les personnes choisies s'étaient déplacées (même un W-E) ; elles avaient écouté sérieusement et compris les enjeux assez facilement et elles avaient refusé l'aide qu'on leur proposait pour rédiger leur compte-rendu.

Il s'agit également de contrer les présupposés implicites des experts

La participation du public contribue à élargir l'angle de vue des experts et contrer les présupposés sociaux et éthiques implicites intégrés dans leurs évaluations³⁹.

Enfin, la conférence de consensus est fréquemment utilisée en cas de situation conflictuelle avérée comme moyen de dépasser celle-ci⁴⁰.

Inconvénients

Bien poser les questions de départ est capital

Il existe néanmoins un certain risque de partialité lié aux conditions d'émergence et d'organisation de la conférence : quand, comment, sur quelles questions et avec qui la conférence sera-t-elle organisée⁴¹ ?

On cherche à respecter des critères garantissant une certaine légitimité du panel sans garantir une représentativité au sens scientifique du terme, ce qui prête le flanc à certaines critiques⁴².

³⁹ C. MARRIS, P.-B. JOLY, *La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France*, dans *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 4^e trimestre 1999, p. 120.

⁴⁰ Il est à remarquer que ces conférences sont fréquemment intervenues après les prises de décision-clé en matière commerciale et technologique, au moment où les citoyens se trouvaient mis devant le fait accompli. Voir C. MARRIS, P.-B. JOLY, *op.cit.*, p.100 : « Des chercheurs en sciences sociales ont observé que les institutions publiques ne tendent à encourager de nouvelles formes de gestion collective que dans les cas où elles sont confrontées à des problèmes qui ne peuvent plus être traités par l'expertise scientifique seule. »

⁴¹ Voir D. PURDUE, *Whose knowledge counts ? Experts, counterexperts and the lay public*, dans *The ecologist*, 25 (5), 1995, pp.170-172, cité par C. MARRIS, P.-B. JOLY, *op.cit.*

⁴² Voir à ce sujet R. SCHAEER, *Les conférences de citoyens : l'agora du 21^{ème} siècle ?*, dans *Débat public et concertation : l'illusion démocratique ?*, *compte-rendu des Premières Matinées de l'AFCAP*, septembre 2002, Colloque organisé en partenariat avec Sciences Po (<http://www.affairespubliques.com>).

Le débat se déroule en dehors de ses protagonistes habituels, ce qui ne plaît pas à tous

Le débat se déroule en dehors des organisations habituellement concernées puisqu'on recrute des citoyens et intervenants n'ayant aucun intérêt à la cause ; d'aucuns considèrent cela comme une déviation.

Le système est relativement lourd et coûteux (organisation de la formation et des contacts avec les experts, de la couverture médiatique, mobilisation des participants pendant plusieurs jours, animation des débats...).

Conditions de réussite

Faire toute la clarté dès le départ sur le lien entre la conférence et la prise de décision est une nécessité : le statut consultatif doit être clairement explicité.

Clarifier d'emblée le rôle de la conférence dans le processus de décision

L'idéal est d'intégrer la conférence dans un débat plus large qu'elle contribue à préparer et à amorcer sur des bases saines en explicitant les arguments existant en sens divers. Une médiatisation soignée est nécessaire afin de diffuser le débat au sein de la population.

La qualité de l'animation est un élément-clé pour créer un climat constructif et aider à la formalisation des conclusions.

■ L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'enquête publique est un mode de consultation qui reconnaît à chacun la faculté d'émettre, pendant un délai déterminé, toute observation relative à un projet d'acte administratif⁴³.

Cette procédure consiste à informer la population de l'existence d'un projet qu'elle pourra consulter à l'administration communale aux fins d'émettre d'éventuelles observations ou réclamations.

L'enquête publique touche à la fois à la préservation des intérêts privés et collectifs

Les finalités de la participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques mises en exergue de nos jours sont essentiellement l'amélioration de la qualité de la décision grâce à la meilleure information de l'autorité, la meilleure acceptation de la décision par le public, l'impact pédagogique, toutes notions se situant dans la sphère de l'intérêt public. A l'origine, l'accent était mis davantage sur la préservation des inté-

rêts privés : il s'agissait de donner à des titulaires de droits la possibilité d'émettre un avis sur les mesures apportant des limitations à leurs prérogatives⁴⁴. Cet objectif de l'enquête publique a également sa légitimité.

L'enquête publique se déroule classiquement sous la forme de plusieurs processus d'information successifs :

- la commune et/ou le demandeur d'autorisation informent la population de l'ouverture de l'enquête, par affichage, publication dans la presse ou éventuellement par lettre ;
- la commune informe de façon plus approfondie les personnes qui le souhaitent sur le projet soumis à enquête : mise à disposition du dossier pour consultation à la maison communale, réunion d'information le cas échéant ;
- la population informe la commune de ses réactions : notification des réclamations et observations.

⁴³ Voir R. DEVREUX, *Vers une unification de la procédure d'enquête publique ?*, dans *Revue communale*, sept.-oct. 1977

⁴⁴ Voir M. DELNOY, *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement, une construction neuve et en extension dont l'assise est incertaine*, dans *Aménagement Environnement*, livraison spéciale 2000, Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire, pp. 73 et suivantes, cité par M. PAQUES, *Aspects juridiques de l'enquête publique*, dans *Les cahiers de l'urbanisme, Aménagement et participation*, Hors série avril 2003, p. 13.

Les évolutions législatives récentes privilégient les possibilités d'interaction entre les acteurs concernés par le projet soumis à enquête à travers l'organisation de réunions d'information, de consultation, de concertation et/ou de clôture de l'enquête.

Un avant-projet de décret wallon envisage d'unifier les procédures d'enquête publique actuellement instaurées dans le cadre de différentes législations⁴⁵. Les principales nouveautés proposées sont l'intervention d'un guide-enquêteur chargé d'animer les enquêtes, le recueil des réclamations et observations verbales et la généralisation de séances de clôture de l'enquête où sont entendus tous ceux et celles qui le désirent⁴⁶.

Les actes soumis à enquête

De nombreuses enquêtes publiques sont instaurées par la législation en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Des enquêtes publiques au niveau communal sont prévues notamment dans les cas suivants :

1. *élaboration de documents d'urbanisme (CWATUP)* : révision d'un plan de secteur; adoption ou révision d'un schéma de structure; adoption ou révision d'un règlement communal d'urbanisme; adoption ou révision d'un plan communal d'urbanisme; élaboration de plans d'expropriation ;
2. *élaboration d'autres outils stratégiques communaux*⁴⁷ : plans communaux de mobilité⁴⁸ ; opérations de remembrement⁴⁹ ; création de parcs naturels⁵⁰ ;

⁴⁵ A l'heure actuelle (août 2003), le texte est adopté en deuxième lecture par le Gouvernement wallon.

⁴⁶ De telles séances existent déjà actuellement et suscitent relativement peu de participation. Voir CREAT, SONECOM, CEAT, *Evaluation de la décentralisation et de la participation, rapport final du lot 4*, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, 2002, p. 62.

⁴⁷ Egalement des documents régionaux tels que le plan de l'air.

⁴⁸ Voir à ce sujet D. DE THIER, S. SAELENS, B. VERMEIREN (2001), *Guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité*, éditions du MET, p. 31.

⁴⁹ Voir la loi relative au remembrement légal de biens ruraux du 22 juillet 1970, modifiée par la loi du 11 août 1978, les décrets du 6 avril 1995 et du 22 décembre 1995. Il est prévu que le Ministre peut décider de faire procéder à une enquête sur l'utilité d'une opération de remembrement. Cette décision est prise soit d'office, soit à la demande d'au moins vingt exploitants ou propriétaires intéressés.

⁵⁰ Voir le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, modifié par les décrets du 25 février 1999 et du 11 mars 1999.

3. *certaines demandes d'autorisations administratives* : certaines demandes de permis d'urbanisme⁵¹ ou de certificat d'urbanisme; certaines demandes de permis de lotir⁵²; demandes de permis de village de vacances; demandes impliquant l'ouverture d'une voie (CWATUP) ; demandes de permis d'environnement⁵³, nonobstant certaines exceptions ; demandes de permis unique⁵⁴ (projet mixte nécessitant à la fois une autorisation en matière d'urbanisme et en matière d'environnement) ; demandes de permis de valorisation de terrils⁵⁵ ; demandes de permis soumises à étude d'incidences (permis d'urbanisme et de lotir, permis d'environnement, permis d'extraction⁵⁶, permis de valorisation des terrils⁵⁷).

Avantages⁵⁸

Vu les importants moyens d'information et de communication mis en œuvre (affichage, avis dans la presse et/ou les medias audio-visuels), l'enquête contribue à l'information d'un large public appelé à réagir le cas échéant. La procédure est théoriquement ouverte à tous et permet une intervention directe.

Elle peut révéler des éléments susceptibles d'influer sur la qualité de la décision, non considérés jusque là.

⁵¹ Notamment en cas de dérogation à un plan (PS, PCA), un règlement d'urbanisme (RCU, RRU) ou un permis de lotir ou pour certains projets d'ampleur (bâtiments en rupture de hauteur avec leur environnement, magasins, bureaux, entrepôts ou ateliers de surface importante) à certaines conditions.

⁵² Notamment en cas de dérogation à un plan (PS, PCA), un règlement d'urbanisme (RCU, RRU) ou un permis de lotir, ou encore pour certains projets d'ampleur (superficie importante) ou avec modification de voiries, de servitudes...

⁵³ Voir www.futursimple.be/decret/procedure/etapes.htm

⁵⁴ Voir www.futursimple.be/permis/spécificités.htm

⁵⁵ Permis de valorisation des terrils délivrés en vertu du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils.

⁵⁶ Délivrés en vertu du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières.

⁵⁷ Délivrés en vertu du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils.

⁵⁸ Voir à ce sujet : CREAT, SONECOM, CEAT, *Evaluation de la décentralisation et de la participation, rapport final du lot 4*, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, 2002, pp. 58 et suivantes.

Le caractère formel de la procédure garantit un minimum de prise en compte des réclamations et observations : la jurisprudence du Conseil d'Etat stipule en effet que l'autorité doit examiner et apprécier le bien-fondé des réclamations qui lui sont adressées⁵⁹.

Inconvénients

La participation aux enquêtes publiques est généralement réduite, sauf si les habitants perçoivent des enjeux importants pour eux. Le procédé suscite souvent des réactions d'opposition et peut donc mener à des conflits ouverts. En d'autres termes, les gens se déplacent davantage pour s'opposer à des projets qui ont un impact direct sur leur environnement immédiat que pour réagir à des documents généraux d'orientation stratégique. Ceux-ci n'attirent l'intérêt que de citoyens conscientisés.

Le procédé, généralement trop tardif, encourage les réactions d'opposition

L'enquête intervient généralement assez tard dans le processus, sur un projet unique à l'état final ; il devient difficile à ce stade d'apporter des changements fondamentaux. Cela favorise les attitudes intransigeantes et l'alternative du tout ou rien. Certains font remarquer que les réunions de concertation se limitent parfois à entériner une confrontation non constructive entre les parties en cause⁶⁰. On se place finalement dans une stratégie de rattrapage au lieu de favoriser l'anticipation.

Les affiches et avis officiels sont austères, peu explicites et ce mode d'information a un impact réduit.

L'enquête est rarement portée à la connaissance des propriétaires non résidents, cependant concernés par certains projets soumis à enquête.

⁵⁹ Q. MICHEL, S. HANSON, *Multiplicité des procédures et faible participation ?*, dans *Les cahiers de l'urbanisme, Aménagement et participation*, Hors série avril 2003, p. 43.

⁶⁰ Voir à ce sujet le rapport de la commission parlementaire wallonne sur le NIMBY.

Conditions de réussite

L'idéal est de présenter une information attractive et vulgarisée, et de sensibiliser les participants à l'intérêt général afin de limiter les réactions qu'on pourrait attribuer au phénomène NIMBY.

De l'utilité
d'amorcer le
débat le plus tôt
possible...

Il est souhaitable d'intégrer l'enquête publique en tant que maillon d'un processus d'information et de consultation ayant commencé en amont de l'élaboration du projet.

Organiser une animation professionnelle des enquêtes publiques importantes et une préparation des réunions de concertation est également un élément favorable pour l'impact du processus.

■ LES RÉUNIONS D'INFORMATION-CONSULTATION

Des réunions sont bien souvent menées à l'initiative des autorités communales dans un double objectif d'information et de consultation de la population. Dans les procédures officielles, ces réunions sont généralement articulées à d'autres mécanismes participatifs, tels que les enquêtes publiques.

Ainsi, dans le cadre de l'enquête publique relative au schéma de structure, le Collège doit prévoir une ou plusieurs séances d'information durant la(les)quelle(s) le projet est présenté à la population. Ces séances apparaissent fondées aux personnes concernées⁶¹. Elles permettent au public de mieux percevoir l'objet et la portée du document soumis à enquête et de poser toute question utile⁶².

Il s'agit ici d'une approche plutôt descendante de ce type de réunion (objectif d'information et de sensibilisation plus que de consultation).

⁶¹ CREAT, SONECOM, CEAT, *op. cit.*, 2002, p. 62.

⁶² 60 % des citoyens « conscientisés » interrogés au cours d'une enquête menée dans le cadre de cette évaluation estiment que ces séances sont assez voire très utiles.

Le stade auquel la réunion a lieu conditionne le degré d'implication des citoyens

Le stade auquel la réunion a lieu (dès le démarrage du projet, au moment du diagnostic et/ou lorsque le projet est déjà en bonne voie) conditionnera le degré potentiel d'implication des citoyens par rapport au projet.

Dans certains cas, les citoyens sont associés très tôt.

Dans certains cas, les citoyens sont associés activement dès le départ

Dans le cadre des opérations de développement rural par exemple, les réunions avec les habitants interviennent au début du processus. L'élaboration d'un programme communal de développement rural (PCDR) ne se fait pas en partant de l'intervention d'un auteur de projet qui commencerait par élaborer un diagnostic et à proposer des options de développement susceptibles d'en découler ; elle démarre en privilégiant la participation de la population. Les habitants sont informés du démarrage de l'opération et consultés lors de réunions publiques. Les éléments d'information et les souhaits exprimés sont consignés et feront partie intégrante du PCDR.

En ce qui concerne l'élaboration des plans communaux de mobilité, la population doit être associée au minimum par deux consultations : l'une ayant lieu au cours du travail de l'auteur de projet et l'autre à la fin sous forme d'enquête publique. Le guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité⁶³ préconise une première consultation pour récolter des informations quant aux usages de mobilité : comportements, habitudes, problèmes identifiés. Au stade de la définition des objectifs, la consultation servira à demander l'avis de la population et des usagers sur les objectifs à atteindre.

⁶³ D. DE THIER, S. SAELENS, B. VERMEIREN (2001), *Guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité*, éditions du MET, p.29.

Une réunion de consultation est prévue préalablement aux études d'incidences

Rappelons que préalablement à une étude d'incidences, le demandeur doit désormais organiser une réunion de consultation. Celle-ci a pour objet de donner au demandeur l'occasion de présenter son projet, de permettre au public de s'informer et de formuler ses observations et suggestions concernant le projet, de faire ressortir des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences, de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences. La

population peut ainsi proposer des alternatives à la localisation, aux techniques d'exécution, aux méthodes de résolution, à la finalité du projet. Il est évident que celles-ci doivent être proposées le plus tôt possible afin que le demandeur puisse le cas échéant amender son projet.

Toute personne peut, dans un délai de 15 jours à partir de cette réunion, émettre par écrit ses observations et suggestions destinées à la réalisation de l'étude d'incidences au Collège des Bourgmestre et échevins⁶⁴.

On s'ouvre ainsi à un apport plus important des citoyens consultés dans la mesure où on est à l'écoute des alternatives qu'ils pourraient proposer. Il s'agit d'un pas en faveur d'un minimum de coproduction du projet et d'une tentative de pallier le problème du moment tardif de l'intervention de l'enquête publique dans la procédure.

Enfin, des réunions de consultation sont également organisées spontanément par de nombreux auteurs de projet ou communes, notamment dans le cadre de l'élaboration d'outils stratégiques comme les schémas de structure, lors de la conception d'aménagements d'espaces publics ou encore tout simplement dans le souci d'organiser des rencontres périodiques avec la population où les citoyens ont l'opportunité d'exprimer leurs souhaits et préoccupations.

⁶⁴ Avec copie au demandeur. Voir art. 29 à 33 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne.

Avantages

Ce processus de consultation collectif peut amorcer une mobilisation

Ces réunions ouvertes à tous sont susceptibles de toucher un grand nombre de personnes si celles-ci le souhaitent.

Il existe une possibilité d'interactions, de questions-réponses, de propositions de la part du public.

De simples réunions d'information ou de consultation peuvent être le point de départ d'une mobilisation d'une partie des personnes présentes dans un processus d'élaboration de projet au sein de groupes plus restreints.

Inconvénients

Les réunions sont inévitablement l'occasion de réactions émotionnelles à l'encontre des pouvoirs publics que l'on laissera émerger pour que le reste de la réunion puisse se dérouler dans un climat serein.

Laisser les réactions émotionnelles s'exprimer... pour passer à autre chose

Un nombre importants de participants peut entraîner des difficultés à gérer la consultation et une limitation du débat. On peut alors envisager un travail en sous-groupes.

La participation active à des réunions n'est pas accessible à toutes les catégories de la population puisqu'elle suppose une bonne capacité de prise de parole.

Conditions de réussite

La qualité de l'animation est un gage de réussite

La qualité de l'animation est un élément essentiel pour le bon déroulement des réunions. Ainsi, l'animateur veillera à donner la parole à tous, à gérer les conflits, à instaurer un état d'esprit constructif. Son professionnalisme et son indépendance sont un gage de réussite.

On l'a dit, le moment des réunions est également important : il est nécessaire que la conception du projet ne soit pas achevée et qu'il soit encore possible d'émettre des éléments d'information utiles au diagnostic, ainsi que des propositions en lien avec les options et les projets...

■ LA CONSULTATION D'ORGANES INTÉGRANT DES REPRÉSENTANTS DE LA POPULATION

En parallèle aux méthodes de consultation décrites ci-dessus, les autorités communales peuvent choisir de consulter la population par l'entremise de conseils consultatifs créés en vertu de la loi communale.

Des organes consultatifs de ce type peuvent aussi être créés sur la base de réglementations régionales, ce qui est le cas de la Commission consultative d'aménagement du territoire (C.C.A.T.).

Les communes peuvent également choisir de consulter les organes dont la population s'est elle-même dotée comme des comités de quartier ou des groupes d'intérêts ; cet aspect sera développé plus loin.

Les conseils consultatifs communaux

Un organe institué par la commune sur une base thématique ou géographique

Les conseils consultatifs créés par la commune sont toute assemblée de personnes, quels que soient leur âge ou leur nationalité, chargée par le Conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées. Ils ont également la faculté d'agir d'initiative. Leurs avis n'ont pas force obligatoire.

Le mécanisme est utilisé dans de très nombreuses communes et dans les matières les plus diverses : le logement, la famille, le troisième âge, la jeunesse, le développement durable, l'environnement, les personnes handicapées, la santé, la culture, la mobilité, la prévention... Constitués dans la grande majorité des cas sur une base thématique, les conseils peuvent également être créés en fonction d'un critère d'appartenance géographique⁶⁵.

Lorsque le Conseil communal institue des conseils consultatifs, il en fixe la composition en fonction de leurs missions et détermine les cas dans lesquels leur consultation est obligatoire. La présence en leur sein d'élus désignés par le Conseil communal est laissée à l'appréciation de celui-ci.

Avantages

Le conseil consultatif permet un dialogue organisé et régulier

Organes d'expression démocratique, les conseils consultatifs permettent d'établir un dialogue organisé et régulier, voire parfois permanent, entre les élus et des représentants de la population.

Ils peuvent être considérés comme des espaces intermédiaires permettant à tous les acteurs – politiques, citoyens, associations – de confronter leur point de vue et de dialoguer sur une politique d'intérêt général.

⁶⁵ Cas des conseils ou commissions consultatives des quartiers ou comités de quartiers. Voir par exemple le cas de la ville de Seraing sur www.seraing.be

Ce sont aussi des organes d'apprentissage de la démocratie. On pense ici en particulier aux vertus pédagogiques des conseils consultatifs des jeunes⁶⁶.

Inconvénients

Néanmoins, certains déplorent la lourdeur du fonctionnement et de la gestion administrative de la structure.

**C'est un organe
d'avis sans force
contraignante**

Il existe en outre une possibilité de confusion sur la nature juridique de l'outil : il s'agit d'un organe de consultation chargé de remettre des avis, sans plus, alors que certains se sentent, à tort, chargés d'un pouvoir plus important⁶⁷.

Un malaise peut naître lorsque les règles de sélection des membres, établies par le conseil communal, sont mal comprises ou insuffisamment transparentes.

La présence d'élus au sein des conseils consultatifs peut être considérée comme un élément négatif – risque de noyautage - ou positif – permet le dialogue avec les autorités et évite la création d'un contre-pouvoir.

Conditions de réussite

L'organisation des missions et du fonctionnement des conseils consultatifs revenant au Conseil communal, c'est d'abord de ce niveau que dépendra le caractère plus ou moins dynamique de l'organe de consultation.

⁶⁶ Signalons à ce sujet qu'un avant-projet de décret relatif à la reconnaissance et à la subvention des conseils consultatifs locaux des jeunes a été approuvé, en mai 2003, par le Gouvernement de la Communauté française. Il vise les jeunes de 15-17 ans.

⁶⁷ Voir UVCW (2001), *op.cit.*, 2001, p. 21.

Il est important de favoriser la publicité des travaux

La publicité des travaux sera assurée par de multiples canaux d'information afin que le conseil soit effectivement le relais de la population auprès des autorités communales. Ainsi, on favorisera le contact entre la population et les membres du conseil. Ceux-ci seront responsabilisés à cet égard et des aides techniques leur seront fournies par la commune.

S'il y a des élus dans le conseil, ils joueront le rôle d'observateurs ou de conseillers à la disposition de l'assemblée.

L'attention portée par les élus aux avis émis par les conseils consultatifs et le suivi qui leur est donné influent sur le fonctionnement, l'utilité et la pérennité de l'outil.

Les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire

La « Commission consultative communale d'aménagement du territoire » - la C.C.A.T. - est un organe consultatif créé par le Conseil communal et habilité à lui remettre des avis motivés sur des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁶⁸. La C.C.A.T. rassemble les forces vives en présence dans la commune. Elle intègre ainsi le citoyen dans un débat qui le concerne et joue un rôle d'expert collectif au profit d'un meilleur cadre de vie⁶⁹.

Imaginé à l'origine pour créer un lieu de débat démocratique entre toutes les « forces vives » de la commune sur les grands principes d'aménagement du territoire, les C.C.A.T. doivent en réalité aujourd'hui obligatoirement être consultées par les autorités locales non seulement pour l'élaboration des plans communaux d'aménagement, des schémas de structure communaux et des règlements communaux d'urbanisme, mais aussi pour tous les dossiers de permis d'urbanisme et de lotir comportant des

⁶⁸ Voir art. 7 du C.W.A.T.U.P. et la circulaire ministérielle du 12 janvier 2001. Cf. également l'article de S. SCAILQUIN, *Consultons les C.C.A.T.*, dans *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 13, décembre 2002-janvier 2003, pp. 6-7 (disponible sur www.iewonline.be) et les études menées pour le compte de la D.G.A.T.L.P. par CREAT, SONECOM et CEAT, *Evaluation de la décentralisation et de la participation*, Lot 3, mars 2002, pp. 4-62 et Lot 4, mai 2002, pp. 2-48.

⁶⁹ Voir *La Lettre des C.C.A.T.*, n°1, décembre 2000-janvier 2001, p. 1.

dérogrations aux documents d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que ceux qui font l'objet de mesures de publicité en application des art. 330 et suivants du C.W.A.T.U.P.

La C.C.A.T. peut aussi, d'initiative, rendre des avis aux autorités communales sur l'évolution des idées et des principes dans ces matières et sur les enjeux et les objectifs du développement territorial local.

La CCAT est un organe consultatif obligatoirement composé d'élus et de citoyens

Elle est composée de membres choisis par le Conseil communal qui veille à respecter une bonne répartition géographique et la représentation des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la commune. Un quart des membres sont des conseillers communaux.

La C.C.A.T. se réunit au moins six fois par an. Ses avis ne doivent pas obligatoirement être suivis par le pouvoir communal qui motive, le cas échéant, sa divergence d'avis avec la commission.

Avantages

La C.C.A.T. est un lieu d'expression, de débats et d'avis. Elle met en présence le personnel politique et la société civile sur des aspects qui touchent au quotidien des habitants ainsi qu'au développement harmonieux et performant du territoire. Ses membres sont des personnes-ressources choisies pour être le reflet de la sensibilité populaire.

La commune peut solliciter l'avis de la CCAT en dehors des cas obligatoires et la CCAT peut également s'exprimer d'initiative

Elle peut transmettre d'initiative un avis à l'autorité communale. De même, la commune peut solliciter la commission sur des dossiers qui ne doivent pas obligatoirement lui être soumis. Ce double pouvoir d'initiative permet de développer une politique volontariste de participation.

Pour les communes, l'utilité de la C.C.A.T. peut être directe (obtenir un avis) ou indirecte (processus d'éducation permanente des membres qui, à moyen et long termes, favorise la gestion des problèmes de société).

Inconvénients

La politisation des C.C.A.T. est régulièrement dénoncée.

**Des membres
invités à défendre
le cadre de vie de
tous**

La représentativité des membres de la société civile est, ici aussi, une source potentielle de critique. Les membres de la C.C.A.T. doivent défendre le cadre de vie de tous, certes avec leur sensibilité, et non défendre des intérêts strictement personnels⁷⁰.

Le rôle d'expertise de la C.C.A.T. est souvent privilégié par rapport à son rôle de reflet de la sensibilité populaire.

Le statut du président – doit-il être de préférence mandataire communal ou non ? – fait l'objet d'un débat qui met en évidence les avantages et désavantages des deux situations⁷¹. Quand le président est membre du Collège échevinal, il peut être considéré comme juge et partie.

La technicité et la multiplicité des dossiers généralement présentés à la C.C.A.T. requièrent de la part des membres bénévoles un investissement très important, souvent trop important pour prendre des décisions en toute connaissance de cause et/ou pour jouer effectivement leur rôle de relais vis-à-vis du reste de la population.

Le nombre de dossiers sur lesquels la C.C.A.T. doit obligatoirement être consultée croît régulièrement.

Dans le cas de dossiers complexes tout particulièrement, la CCAT a besoin de temps pour rendre un avis. Ce temps ne lui est pas toujours alloué. Il arrive que des permis soient déjà accordés quand elle est en mesure de remettre son avis⁷².

⁷⁰ Voir *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 11, août-septembre 2002, p. 2.

⁷¹ Sur le débat lié au statut du président – élu ou non –, voir S. DAWANCE, *A qui la présidence ?*, dans *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 3, avril-mai 2001, p. 2-3.

⁷² Voir *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 11, août-septembre 2002, p. 2.

Conditions de réussite

Le bon fonctionnement de l'outil C.C.A.T. dépend de la confiance réciproque que s'accordent les autorités et les membres. L'importance capitale d'un lien direct entre la C.C.A.T. et le pouvoir politique est unanimement reconnue.

Un organe pour exprimer la sensibilité populaire

Dans une optique participative, la C.C.A.T. doit être le reflet de la sensibilité populaire et non une assemblée de professionnels experts en urbanisme et aménagement du territoire.

Les membres doivent être motivés et suffisamment disponibles.

Certains membres ne maîtrisent ni la matière, ni son vocabulaire spécifique. Il est nécessaire de prendre des mesures pour leur permettre de progressivement participer aux débats : en consacrant par exemple une partie des premières séances à de l'information/formation, en profitant de la présentation des dossiers à examiner pour donner une information, en organisant des conférences, des visites de terrain, des rencontres avec les techniciens de l'administration, en invitant les auteurs de projets à exposer eux-même leurs intentions, etc.

De l'utilité d'une formation des membres

La place et le rôle alloués aux experts - permanents ou invités - doivent être gérés de manière à permettre la compréhension des participants, le questionnement et l'expression de leurs avis

sur les points exposés.

La qualité de la préparation des dossiers par l'administration, l'effort de synthèse nécessaire pour faire passer les éléments essentiels sont des éléments importants.

L'accès des membres de la C.C.A.T. aux dossiers doit être possible suffisamment tôt et dans des horaires adaptés.

Le règlement d'ordre intérieur doit favoriser la participation de tous aux débats.

Eviter de noyer les membres sous une multitude de petits dossiers

Il importe de ne pas noyer les membres sous une multitude de dossiers. L'U.V.C.W. et I.E.W. proposent à cet effet de créer des groupes de travail au sein de la C.C.A.T., composés de membres particulièrement motivés et disponibles qui examineraient les «petits dossiers» et ne rapporteraient en plénière que les cas litigieux⁷³. Certaines communes ont créé des groupes de travail thématiques, pas nécessairement limités aux petits dossiers, qui analysent les dossiers en profondeur et en font rapport en séance plénière⁷⁴.

Assurer la publicité des travaux

La communication est un aspect trop peu abordé : de quelle manière les membres des commissions peuvent-ils organiser un retour régulier de leurs travaux vers ceux qu'ils sont censés représenter ? Comment la Commune organise-t-elle la communication des avis émis et de la suite qu'elle leur donne vers l'ensemble de la population ?

Les autorités communales ne doivent pas se limiter aux seuls avis légalement requis, sous peine de voir les membres de la C.C.A.T. se démotiver.

Il est important que ceux-ci puissent se positionner par rapport aux enjeux essentiels pour la commune.

Des liens doivent être établis entre les différentes commissions actives dans la commune.

⁷³ Voir *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 1, décembre 2000-janvier 2001, p. 2.

⁷⁴ Exemple à Gembloux où des groupes sont formés pour les P.C.A., les arbres et haies remarquables, les permis et certificats d'urbanisme, le schéma de structure. Voir *La Lettre des CCAT*, n° 10, juin-juillet 2002, pp. 1-2. Notons que le C.W.A.T.U.P. (art. 7, par. 6) permet désormais la division de la commission en sections.

En conclusion, les conseils consultatifs sont des outils largement utilisés au sein des communes wallonnes. Certains sont tombés en désuétude, comme les conseils consultatifs des immigrés; d'autres ont le vent en poupe, comme les conseils des jeunes.

Leur multiplicité n'est pas, en tant que telle, un témoignage de vitalité démocratique ; celle-ci est plutôt dépendante de leurs résultats concrets : si le travail des conseils est ignoré, le découragement et le désintérêt s'installeront et l'outil deviendra contre-productif.

On dira donc que les pratiques importent en cette matière au moins autant que le cadre formel⁷⁵.

Extrait du règlement sur la participation de la ville de Charleroi⁷⁶ relatif aux conseils consultatifs

Chapitre V - Conseils consultatifs

Article 30 Matières d'attribution

Le Conseil communal crée un «conseil consultatif de ...» (association de fait) pour l'étude de certaines problématiques communales en associant des citoyens afin d'éclairer les choix politiques au plan communal.

Article 31 Procédure d'appel des candidatures

Le Collège dispose d'un délai de 6 semaines à partir de la délibération du Conseil communal relative à la création du conseil consultatif pour clôturer la procédure d'appel des candidatures.

Le conseil consultatif est réputé exister le jour de la désignation de ses membres.

Article 32 Fonctionnement du conseil consultatif

La première tâche du conseil consultatif : dans les 3 mois de son installation, un règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de son fonctionnement et de sa composition doit être présenté et accepté par le Conseil communal.

⁷⁵ Voir V. De COOREBYTER, *La citoyenneté*, dans *Dossiers du CRISP*, n° 56, 2002, pp. 17-119.

⁷⁶ Voir http://www.charleroi.be/reglem_1.htm

Article 33 Compétence d'avis consultatif

Le conseil consultatif remet à la demande du Collège échevinal (minimum 2 sujets par an) ou d'initiative un avis consultatif au Collège. Le Collège l'inscrit, éventuellement à l'ordre du jour du Conseil communal ou à la commission ad hoc du Conseil communal.

Le Collège transmet la décision au conseil consultatif.

Article 34 Composition

Le Bourgmestre ou l'échevin dont la matière est dans ses attributions est président du conseil consultatif. Les membres du conseil consultatif sont désignés par le Conseil communal parmi les candidats résultant de la procédure d'appel à candidature initiée par le Collège. Les deux tiers au maximum des membres sont du même sexe.

Article 35 Réunion

Le conseil consultatif se réunit au minimum 4 fois par an.

Article 36 Secrétariat du conseil consultatif

Le secrétariat du conseil consultatif est assuré par le secrétaire de la Direction déterminée dans la délibération de création (le plus en rapport avec l'objectif).

Article 37 Les moyens

Le Conseil communal met à la disposition du Conseil consultatif les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission :

- local et infrastructure nécessaires aux réunions*
- un budget de fonctionnement (article budgétaire spécifique).*

Article 38 Rapport d'activités

Au cours du mois de décembre, le Conseil consultatif établit un rapport d'activités de l'année écoulée et le transmet au Collège à l'attention du Conseil communal. Il est porté à l'ordre du jour de la réunion d'information du Conseil communal suivant après avoir été préalablement examiné à la commission «Participation du citoyen».

La concertation

La concertation suppose un rapport plus égalitaire entre les parties en cause que la consultation. Les représentants de la population deviennent en quelque sorte des partenaires de la décision. On peut distinguer la négociation (entendue comme série d'échanges de points de vue pour arriver à un accord) intervenant entre des acteurs qui prendront ensuite eux-mêmes une décision éventuellement sanctionnée par une convention entre parties, de la concertation préalable à une décision extérieure aux parties en cause, par exemple à un arbitrage des pouvoirs publics.

Une aide à la décision des pouvoirs publics sous forme de réflexion commune à tous les partenaires

L'association Espace Environnement définit la concertation comme l'aide à la décision des pouvoirs publics sous forme de réflexion commune à tous les partenaires du cadre de vie (demandeurs d'autorisation, tiers, pouvoirs publics). Elle a pour but d'enrichir le contenu de la réflexion et de la décision ainsi que d'adopter une perspective positive de traitement des problèmes et des conflits⁷⁷. La concertation cherche en effet à tendre vers le consensus, ouvrant le processus décisionnel à ceux qui se sentent concernés. Son bon déroulement peut être facilité par la présence d'un médiateur neutre.

⁷⁷ Voir G. MEEUS, *Cas pratiques et éléments de méthode pour une concertation entre tous les partenaires du cadre de vie*, Note pour la formation « La gestion des conflits en environnement et aménagement du territoire » au centre culturel du Brabant wallon / 28 novembre 1997. Le terme « concertation » est également utilisé pour évoquer une concertation administrative entre compétences séparées et niveaux de pouvoir distincts, ce qui ne fait pas l'objet de cette publication.

**Une approche
consensuelle,
source de
légitimité...**

C'est souvent parce qu'il n'existe pas de solution technique idéale que le décideur cherche à organiser le plus large accord entre les acteurs et à favoriser une décision consensuelle. La concertation devient ainsi une source de légitimation de la décision, le bien-fondé d'une action reposant en grande partie sur son approbation par la majorité.

On peut distinguer les réunions de concertation ponctuelles, par exemple les réunions ouvertes à ceux qui se sont exprimés lors d'une enquête publique, (c'est à dire à la fin du parcours d'élaboration du projet) - ou organisées indépendamment d'une telle enquête -, des comités d'accompagnement ou commissions appelés à suivre de plus près un dossier et à donner leur avis à plusieurs reprises tout au long du processus d'élaboration du projet et/ou de sa gestion. Il y sera fait allusion plus loin.

■ LES RÉUNIONS DE CONCERTATION

**Les réunions
institutionnalisées
en Wallonie restent
souvent en deçà
d'une véritable
concertation**

Les réunions de concertation ont théoriquement un objectif plus ambitieux que de simples réunions de consultation : celui d'un échange de points de vue dans le cadre d'une situation réellement ou potentiellement conflictuelle, permettant dans le meilleur des cas d'arriver à un accord. Cependant l'utilisation qui en est faite dans le cadre des procédures d'octroi d'autorisations en Wallonie se situe souvent en deçà de cet objectif.

Les réunions de concertation comptent un nombre limité de représentants des différentes parties en cause (le plus souvent le demandeur, la population et les pouvoirs publics), ce nombre étant parfois précisé par la législation.

De telles réunions sont institutionnalisées dans le cadre de différentes prises de décision touchant aux domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plus particulièrement à la fin de l'enquête publique⁷⁸.

Ainsi, une réunion de concertation est organisée dans le cadre de l'octroi de certains permis d'urbanisme⁷⁹ si le nombre de réclamants lors de l'enquête publique est supérieur à vingt-cinq. Les modalités du déroulement de cette réunion sont précisées par le CWATUP⁸⁰: la réunion est organisée dans les dix jours qui suivent l'enquête publique et elle regroupe l'administration communale et les autres administrations qu'elle invite, les représentants des réclamants, le demandeur et ses conseillers. Aucun de ces groupes ne peut être représenté par plus de cinq personnes. Un rapport de la réunion est établi par l'administration communale et envoyé à tous les participants.

Dans le cadre de la procédure relative au permis d'environnement, le Collège des bourgmestre et échevins peut aussi, le cas échéant, organiser une réunion de concertation entre le public et le demandeur de permis.

Une réunion de concertation est prévue actuellement dans le cadre de la procédure d'élaboration des plans communaux d'aménagement (PCA), à la clôture de l'enquête publique⁸¹.

⁷⁸ Espace Environnement propose un déroulement bien précis pour une réunion de concertation clôturant une enquête publique : présentation des acteurs et du but de la réunion (15'), présentation synthétique des résultats de l'enquête publique et de l'avis éventuel d'autres instances (10'), liste sommaire des thèmes faisant problème et proposition d'ordre du jour en fonction de celle-ci (10'), enregistrement de points supplémentaires à discuter et approbation d'un ordre du jour et d'un partage adéquat du temps selon ces points (15'), discussion selon ces points (2h max.), synthèse, conclusions. Faire un PV exhaustif.

⁷⁹ Permis relatifs à des constructions groupées, permis entraînant une ouverture ou une modification de voirie, permis de lotir modifiant une servitude du fait de l'homme ou d'obligations conventionnelles, permis dérogatoires au plan de secteur, permis relatifs aux biens classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde ou permis concernant des voiries publiques de la Région classées en RESI.

⁸⁰ Contrairement aux autres cas de réunions de concertation qu'il instaure. Cf. art. 341 du CWATUP.

⁸¹ Les communes ont été interrogées sur l'utilité de ces réunions dans le cadre de l'évaluation de la décentralisation-participation; 52 % des répondants les estiment assez utiles et 28 % très utiles. Voir CEAT, SONECOM, CEAT, 2002, *op. cit.*

Enfin, une réunion de concertation par arrondissement administratif est également prévue par l'avant-projet de décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine et d'environnement dans le cas particulier des projets régionaux de catégorie A (documents d'orientation stratégique). Cette réunion a pour objet de permettre aux personnes qui ont déposé des réclamations ou observations durant l'enquête publique de préciser leur portée et d'en discuter le bien-fondé avec le demandeur (ou promoteur du projet), les administrations concernées et l'administration compétente. Cette réunion est présidée par le guide-enquêteur qui en dresse le procès-verbal.

Outre les obligations légales, des réunions de concertation peuvent être organisées par les pouvoirs publics dès qu'une opposition au projet se fait sentir.

Avantages

Une concertation réussie facilite la mise en œuvre de la décision

Une concertation réussie permet⁸² :

- le débat et l'échange d'arguments ;
- l'affinement de la compréhension des problèmes et des positions de chacun ;
- la gestion des conflits, l'évolution vers un consensus et en conséquence la qualité de l'adhésion des partenaires et une mise en œuvre facilitée de la décision ;
- l'amélioration du projet suite à cette démarche et donc une meilleure qualité de la décision.

La tenue d'une ou plusieurs réunions de concertation peut amorcer, si la confiance est présente, la création d'un comité d'accompagnement qui prolongera la démarche de dialogue à plus long terme.

⁸² Voir à propos de la prise de décision par consensus : L. VODOZ, *La prise de décision par consensus : pourquoi, comment, à quelles conditions ?*, dans *Environnement et Société*, n°13 / Les contrats de rivière, 1994, pp. 57-66.

Inconvénients

La concertation suppose que les groupes en présence mandatent des représentants en cas de nombre élevé de personnes concernées et un risque de déconnexion entre les représentants et leur base est toujours possible. Une question peut se poser notamment quant aux modalités de choix des délégués des habitants et à leur représentativité.

Le processus est délicat à gérer et n'est pas exempt d'un risque d'échec de la concertation ou d'absence de consensus.

Une concertation trop tardive risque de consacrer un affrontement

Le moment de la réunion est souvent inadapté à sa finalité première dans les procédures officielles (intervention trop tardive consacrant parfois un affrontement)⁸³.

Certaines personnes éprouvent des difficultés pour accéder à la parole dans ce type de réunions.

Quelques conditions de réussite : du temps, une animation professionnelle, des contacts entre représentants et représentés, le huis-clos...

Conditions de réussite⁸⁴

L'existence d'une pression du problème suffisante qui oblige à trouver une solution, ainsi que la volonté des parties d'entrer en négociation plutôt que de s'imposer par la force sont des facteurs favorables à la réussite de la concertation.

Un vrai processus de concertation requiert une certaine durée. Prévoir un travail préparatoire à une séance de concertation officielle permet de limiter celle-ci à une réunion plus courte et moins conflictuelle.

⁸³ D'où l'utilité d'une réunion de consultation préalable en amont de la procédure de demande afin d'identifier les problèmes potentiels et de les traiter le cas échéant dans l'étude d'incidences en vue d'y apporter les remèdes possibles. Une réunion finale semble néanmoins utile également pour éclairer les informations collectées par une confrontation des opinions, objectiver la portée des argumentations, mesurer les éléments que la décision doit intégrer.

⁸⁴ On s'inspire à cet égard de G. MEEUS, *Cas pratiques et éléments de méthode pour une concertation entre tous les partenaires du cadre de vie*, Note pour la formation « La gestion des conflits en environnement et aménagement du territoire » au centre culturel du Brabant wallon / 28 novembre 1997.

Il importe de créer un climat de confiance assez tôt : un vécu négatif prolongé et exacerbé peut se révéler difficilement surmontable.

Une bonne gestion du processus de concertation est indispensable. On commencera par clarifier les règles du jeu, ce qui est négociable, qui décide.

Le travail d'animation porte à la fois sur la relation entre acteurs et sur le contenu du débat. Sur le plan relationnel, il s'agit d'établir le contact et un rapport de forces non déséquilibré, de clarifier le rôle de chaque partie et le statut du processus de concertation, de créer un état d'esprit d'apprentissage mutuel et d'aboutir à un travail en réelle concertation. En termes de contenu, il s'agit d'animer le processus de façon à travailler sur la détermination du problème, le repérage des attentes, opinions et intérêts, le diagnostic et l'évaluation des faits, la production et l'évaluation de solutions, le consensus sur une solution.

Il est souhaitable que chaque partie délègue elle-même ses représentants, en évitant les « doubles casquettes » et qu'une réelle relation se développe entre les représentants en négociation et leurs mandants.

La commune doit essentiellement fixer les objectifs et les règles du jeu, éventuellement jouer un rôle de médiateur et permettre aux parties de s'exprimer.

Idéalement, l'expertise est mise au service des autres acteurs.

Enfin, il est préférable que les réunions de concertation se déroulent à huis-clos. « La présence, même silencieuse d'un public important et/ou des médias est néfaste au dialogue et à la recherche collective de solutions, elle renforce les positions de départ, peut induire des comportements théâtraux ou des difficultés à prendre la parole et réduit la capacité à s'inscrire dans un consensus⁸⁵ ».

⁸⁵ ESPACE ENVIRONNEMENT, *Eléments de méthode pour la concertation dans le cadre des enquêtes publiques et pour les comités d'accompagnement*, avec l'appui du Ministère de la Région wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, 2002, p. 22.

■ LES COMITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DE PROJETS⁸⁶

Un lieu d'échange d'informations et de dialogue pour tenter de trouver une solution aux problèmes rencontrés

Un comité d'accompagnement est un lieu plus permanent d'échange d'informations, de dialogue et de concertation qui permet aux riverains, au promoteur d'un projet (par exemple une entreprise) et aux autorités de se réunir régulièrement pour discuter des problèmes rencontrés et tenter d'y trouver une solution.

Un tel comité peut constituer une garantie de bonne fin de la réalisation d'un accord préalable entre parties, tout comme un outil de concertation pour arriver à un accord.

Des comités d'accompagnement peuvent être mis en place dans différents contextes.

Pour assurer le suivi de l'implantation et des conditions de fonctionnement d'une entreprise ou d'un équipement...

Suivi de l'implantation et des conditions de fonctionnement d'une entreprise, d'un équipement, d'une infrastructure de transports...

Des comités d'accompagnement sont créés lors de l'implantation d'entreprises génératrices de nuisances, lors de l'exploitation de carrières ou de terrils...

Dans le secteur des carrières, par exemple, des conventions sont passées entre les entreprises, les riverains et les communes, et un comité d'accompagnement est chargé de leur application. Il s'agit d'un lieu de dialogue entre les parties concernées qui peuvent s'y faire entendre et y être informées chaque fois que cela peut être utile pour éviter des malentendus. « Cette commission peut aussi, quand les circonstances l'exigent, et avec l'accord des parties concernées, proposer aux autorités compétentes une modification du programme d'exploitation et du réaménagement

⁸⁶ Le présent texte est inspiré de la brochure : INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE, *Relations entreprise-riverains. Un comité d'accompagnement, pourquoi ?, comment ?, 2000, 4 p.*

du site. Ainsi le programme peut s'adapter à des circonstances géologiques, techniques ou économiques imprévues qui peuvent toujours surgir⁸⁷.

Les comités d'accompagnement dans le cadre de la valorisation des terrils ont fait leurs preuves comme instruments efficaces de concertation. Une étude d'Espace Environnement⁸⁸ montre que, bien que le comité d'accompagnement agisse dans le cadre d'une autorisation donnée et n'ait qu'un pouvoir d'avis, il apporte de nombreuses suggestions ou orientations aux activités d'exploitation et d'aménagement. Le climat conflictuel s'est déjà généralement apaisé, l'autorisation octroyée ayant préalablement « arbitré » la question.

Autre exemple : la mise en place dans une commune d'un comité d'accompagnement local pour l'arrivée du TGV rassemblant la SNCB, les entreprises, les riverains, l'administration communale (élus et fonctionnaires) et l'administration régionale. Il a travaillé sur la base d'un projet déjà acquis, mais dont les conditions de réalisation pouvaient encore être définies avec les acteurs concernés et dont les inconvénients pouvaient être réduits. Ainsi, il a été possible de saisir l'opportunité de construction d'un pont dans le cadre du projet de TGV pour déplacer un arrêt de bus et répondre à un besoin des riverains intégrant les travaux, ou encore de travailler sur le thème des plantations des abords où les différents acteurs défendaient des critères variés (sécurité, entretien, paysager,...)⁸⁹.

Pour accompagner
l'élaboration
de projets
d'aménagement...

Suivi de l'élaboration de projets d'aménagement et de la gestion de sites: aménagement d'un parc, d'un site naturel...

Un comité d'accompagnement a été instauré pour l'aménagement d'un espace vert en parc public urbain et naturel dans une commune wallonne.

⁸⁷ L. FRANCOIS, G. MEEUS, *Les terrils, dialoguer pour aménager. Valorisation des terrils et aménagement du territoire, étude méthodologique*, Espace Environnement, 1993, p. 75.

⁸⁸ Voir ESPACE ENVIRONNEMENT, *Op.cit.*, 2002.

⁸⁹ Voir M. MULDER, N. GROSJEAN, *La communication environnementale à destination du citoyen, rôles des écoconseillers, relais et coordination*, communication lors du colloque du 12 octobre 2001 « Nouvelle législation et bonnes pratiques de prévention et de gestion du NIMBY » à Namur. In http://www.abece.be/coll_nimby.htm

Le comité remet un avis sur les éléments clés du projet (aménagement, gestion, suivi, entretien à long terme et évolution dans le temps) et joue un rôle de relais entre les différents partenaires en présence. Il est chargé d'alimenter le projet en idées et en propositions, tout en restant un lieu de discussion. Les décisions relatives à l'aménagement du site sont prises sur base d'un consensus entre les différents partenaires. Chacun s'engage à centraliser les informations qui le concernent, à les diffuser auprès du comité et à transmettre les informations provenant du comité auprès des personnes qu'il représente⁹⁰.

Avantages

Le comité peut instaurer un climat de collaboration positif

Un comité d'accompagnement peut contribuer à (re)construire le lien social entre une entreprise et son voisinage ; les habitants apprennent à mieux connaître l'entreprise et des relations sociales nouvelles se construisent autour de l'activité industrielle.

Les riverains y font part des problèmes qu'ils rencontrent ; l'entreprise peut faire connaître sa stratégie environnementale et les efforts qui sont mis en œuvre pour atténuer les nuisances.

Le comité peut aider à instaurer un climat positif entre les acteurs. Les gens ne sont pas nécessairement prêts directement à dialoguer, à négocier. C'est par un travail progressif qu'ils y parviennent et construisent des relations de confiance.

Le travail en commun est susceptible de déboucher sur des accords.

L'utilité est maximale en cas de projet évolutif. On peut infléchir le projet en vue de minimiser les nuisances et de maximiser les apports.

⁹⁰ Exemple de Courcelles : http://www.espace-environnement.be/missions/amenagement_ter_urb_pat/amenagement/fgn.htm.

Inconvénients

Les problèmes habituels liés à la nécessité de passer par des représentants et à la difficulté de participation de certaines catégories sociales resurgissent (voir la partie consacrée aux réunions de concertation).

Conditions de réussite

Les conditions de réussite applicables aux réunions de concertation sont applicables ici également ; on y ajoutera cependant quelques éléments...

Faire du comité le vecteur principal de communication entre l'entreprise et les autres acteurs concernés

L'idéal est de faire du comité d'accompagnement le vecteur principal de la communication entre l'entreprise et les autres acteurs concernés. A cet effet, il importe de faire autour du comité une publicité suffisante, tant auprès de la population que du Conseil communal. Rendre chaque partenaire responsable de la communication envers les « pairs » facilite les relations et le rayonnement du comité.

Il est aussi nécessaire que les représentants des habitants jouent réellement leur rôle de relais envers la population et présentent un certain nombre de qualités : disponibilité, défense des intérêts communs, bonne capacité de prise de parole, indépendance,...

Garder des délégations stables pour structurer les relations de bon voisinage

Chaque délégation doit être stable, ceci doit aider à structurer des relations de bon voisinage entre l'entreprise et le quartier.

On favorisera la prise de décision au consensus. A défaut d'unanimité, on préférera reporter la proposition à une réunion suivante. Le PV relèvera les points débattus, avec pour chacun d'eux une relation succincte des discussions et l'avis donné par le comité.

Il semble souhaitable d'instaurer un devoir de réserve de la part des membres du comité pour les points discutés. S'ils peuvent faire part des décisions prises, ils ne peuvent cependant dévoiler le secret des débats. Pour plus d'efficacité, il est utile également d'élaborer un règlement d'ordre intérieur.

■ LES COMMISSIONS DE RÉNOVATION DE QUARTIER

La volonté du législateur d'associer les habitants concernés aux opérations de rénovation urbaine s'est traduite notamment par une obligation de mise en place, par la Commune, d'une « commission de rénovation de quartier ».

L'opération de rénovation urbaine⁹¹ est « une action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres. »⁹²

La Commune choisit un auteur de projet qui, en collaboration avec les habitants, va définir un projet de quartier, lequel reprend les desiderata et les besoins exprimés par la population.

Une concertation à mener avant et pendant le programme d'action

Elle met en place une « commission de rénovation du quartier » qui va accompagner le projet. Cette commission est composée de représentants de la Commune, de la C.C.A.T. ainsi que des autorités publiques telles que la D.G.A.T.L.P., les sociétés d'habitations sociales, des associations et des habitants intéressés⁹³.

En pratique, la commission joue au minimum le rôle d'organe de consultation et de concertation dans le cadre de la préparation du projet, mais aussi dans le suivi de sa mise en oeuvre. L'ob-

⁹¹ Sur cette opération, voir notamment l'étude du CREAT, *Évaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'en améliorer l'efficacité. Rénovation urbaine. Phase 1 : évaluation et bilan*, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, 1997, 153 p.

⁹² L'opération peut faire l'objet d'une application particulière dans le cadre des « zones d'initiatives privilégiées/quartier d'initiatives » ou ZIP-QI (art. 174 du C.W.A.T.U.P.). Voir G. RIGUELLE, *Pour en savoir un peu plus sur les ZIP*, dans *Les Echos du Logement*, n° 4, octobre 2000, pp. 109-112 ainsi que dans la même numéro, l'article de P. BRACH, *QI Mangombroux. Un quartier d'initiatives*, p. 114-117. Voir www.mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/PagesDG/Ech4_00.pdf

⁹³ Sur les recommandations pour la création et le fonctionnement de la commission, voir CREAT, *op. cit.*, pp. 88-91.

jectif déclaré est qu'il ne s'agit plus seulement de prendre en compte les desiderata des riverains, mais bien de les considérer comme acteurs d'un développement local espéré⁹⁴. Si les conditions nécessaires sont réunies, l'opération peut dépasser le stade de la concertation et atteindre celui de la coproduction, que ce soit dans la phase d'élaboration ou dans la phase de mise en œuvre.

Avantages

Participer à une réflexion globale sur le devenir du quartier

La commission de rénovation de quartier offre à la population intéressée ainsi qu'aux associations de terrain de prendre part à une réflexion globale et organisée sur le devenir d'un quartier ou d'une zone déterminée, aux côtés des acteurs publics et des professionnels.

Dans le cadre des ZIP-QI, la participation est renforcée par la présence quotidienne sur le terrain d'un chef de projet engagé au sein de l'administration.

Inconvénients

Le rôle que joueront les associations d'habitants et les habitants intéressés au sein de la commission n'est pas fixé réglementairement mais recommandé.

Un public cible peu habitué à participer

L'un des freins majeurs à une participation effective est, dans le chef de la population marginalisée des quartiers visés, un manque de confiance en ses propres capacités à peser sur le devenir de son espace de vie. Il est difficile de faire entrer ce public dans la commission et de lui donner un poids dans les décisions.

La démotivation des membres de la commission est un risque réel car une opération de rénovation urbaine est caractérisée par une intervention souvent lourde en matière de modification du bâti, ce qui implique une mise en œuvre sur le long terme et une visibilité lente à se concrétiser.

⁹⁴ G. RIGUELLE, *op. cit.*, p. 112.

Conditions de réussite

Il importe d'accepter comme hypothèse de travail la capacité des populations concernées à définir les enjeux de leur territoire et à y proposer les solutions les mieux adaptées à leur réalité, ce qui nécessite la mise en œuvre de moyens de communication, de consultation et de concertation adaptés aux publics ciblés.

Prévoir des actions à court, moyen et long terme pour éviter le découragement

Il faudra faire intervenir la participation des habitants et des associations le plus tôt possible, notamment via une information appropriée.

Enfin, il est souhaitable de prendre des mesures concrètes pour maintenir tout au long du processus le dialogue avec les habitants, qui attendent des résultats relativement rapidement alors que la phase préparatoire et l'aboutissement des premiers résultats concrets prennent généralement beaucoup de temps. On peut ainsi prévoir des actions à court, moyen et long termes.

La « commission de rénovation de quartier » de la ZIP-QI Sainte-Marguerite, à Liège

Afin de permettre aux citoyens de participer à chaque stade d'élaboration du projet de quartier et d'y répercuter leur avis dans un cadre décisionnel adapté, une Commission de rénovation du quartier de Sainte-Marguerite a été instituée, en juin 1996, par le Conseil communal.

Celle-ci est composée de divers représentants communaux et du quartier. Chaque type d'associations (culturelle, commerçants) y est présente ainsi que des représentants des habitants.

Ces représentants ont été désignés par le Conseil communal, à la suite d'un appel à candidature, parmi les propriétaires et locataires inscrits dans le quartier en fonction de certains critères : l'âge, le sexe, la nationalité, la situation socioprofessionnelle, la durée de résidence dans le quartier ou encore la motivation de la candidature.

Cette commission a pour mission, entre autres, d'étudier les options d'aménagement envisagées dans le projet de quartier, d'organiser des activités d'information, d'animation et de concertation, de réfléchir aux problèmes humains et sociaux liés à l'opération de rénovation du quartier et de rendre un avis sur les différents projets envisagés dans et pour le quartier. [...]

Une autre de ses missions essentielles est l'information. Les représentants des habitants informent la Commission des éventuels problèmes rencontrés dans le quartier et informent les riverains à leur tour des solutions qui y ont été apportées.

(<http://www.liege.be/svcommu/urbanism/123/32zipqi.htm>)

■ LA CONCERTATION AVEC DES ORGANES NON INSTITUTIONNELS ISSUS DE LA POPULATION

Après nous être intéressés à des structures de dialogue réglementées par les pouvoirs publics, abordons les lieux et organes créés et gérés par la population, que nous nommerons ici les associations.

Les associations participent activement à la vie locale. Une Commune qui s'engage dans un processus participatif devra les prendre en compte dans son programme d'action.

Au-delà d'un simple échange d'informations, diverses possibilités existent pour les faire participer à la gestion de la chose publique : invitation à collaborer à un projet de ville ou de quartier, invitation à entrer dans les conseils consultatifs, création d'enveloppes de quartier, etc. Une autre possibilité consiste à favoriser de manière permanente – au-delà de projets particuliers – la démocratie participative au sein des associations tout en respectant leur indépendance. On est alors proche de l'*empowerment* où l'initiative des habitants est au cœur de la démarche⁹⁵. Cette pratique ne rend pas caduques d'autres méthodes participatives donnant la parole à tous les citoyens comme la consultation populaire.

Répertorier les associations et les classer par familles

Pour dialoguer avec les organes émanant de la population, il est essentiel de pouvoir identifier et répertorier les associations présentes au niveau local et aussi de pouvoir les classer suivant leur objet social, leur composition, leur mode de fonctionnement, etc. Afin de faciliter cet exercice, on peut tenter de dresser une typologie des associations au niveau local. Voici ci-dessous cinq clés de lecture, parmi d'autres possibles⁹⁶.

⁹⁵ Sur cet aspect des choses, voir partie « La participation, outil d'émancipation et d'éducation permanente », pp. 15-16.

⁹⁶ D'après ADELS, *op.cit.*, 2003, pp. 37-39, qui mentionne les quatre premiers cas.

La première consiste à différencier les associations qui s'investissent dans la gestion du cadre de vie des associations qui mènent plutôt des actions communautaires (par exemple, pratique d'une langue d'origine) ou interpersonnelles (comme le partage d'un loisir). Les adhérents des premières sont contraints de réviser régulièrement leurs objectifs, leurs modes opératoires, leurs relations avec d'autres acteurs en fonction de l'évolution du contexte local, alors que les secondes continuent d'exercer leur activité, quelle que soit la nature des événements qui traversent voire secouent la collectivité.

La deuxième consiste à mettre en évidence leur relation avec les pouvoirs publics. Ainsi, on distinguera :

- les associations qui ont pour vocation de se situer au plus près de la Commune pour en être un agent (par exemple, les a.s.b.l. dites para-communales),
- les associations qui souhaitent impulser des changements et les faire valider par les pouvoirs publics, avec lesquels elles vont négocier les contours de leur action. Elles sont des partenaires contractuels, c'est-à-dire qu'elles obtiennent des moyens publics pour mener à bien une mission qu'elles ont contribué à définir,
- les associations qui souhaitent agir en préservant leur autonomie et leur indépendance.

La troisième typologie consiste à définir le champ d'activité des associations.

La quatrième voie d'approche est celle qui distingue les associations traditionnelles des associations émergentes, ces dernières désirant occuper un champ d'action publique laissé vacant ou répondre à une attente insuffisamment rencontrée.

Enfin, comme cinquième angle d'approche, on pourra tenir compte du fait qu'elles défendent ou non des intérêts liés à l'activité professionnelle.

Etablir un dialogue ciblé et différencié avec les associations

Suivant les orientations données à la participation citoyenne et les thèmes abordés, on entretiendra des relations plus soutenues avec tel ou tel groupe ou catégorie d'association, sans toutefois jamais exclure les autres groupes de la possibilité de dialoguer avec les pouvoirs publics.

Au niveau local, les associations sont nombreuses et ont des intérêts et des modes de fonctionnement très diversifiés. Attachons-nous ici à décrire l'intervention de deux types particuliers de groupements : les groupes d'intérêt et les comités de quartier.

La participation des groupes d'intérêts

Les groupes d'intérêts défendent les intérêts spécifiques de leurs membres contre ceux d'autres groupes

A tous niveaux, les politiques sont en présence de groupes d'intérêts, auxquels on donne également le nom de groupes de pression ou de lobbies⁹⁷. Ce sont des organisations qui défendent les intérêts spécifiques de leurs membres contre ceux d'autres groupes, notamment auprès des institutions politiques. Ils se différencient des partis politiques qui veulent participer aux responsabilités gouvernementales, en principe dans l'intérêt général.

Ils défendent les intérêts économiques de sociétés, les intérêts professionnels de syndicats ainsi que les causes de mouvements dont les objectifs ne sont pas forcément d'ordre économique et qui relèvent notamment des domaines environnemental ou social.

Les groupes d'intérêts qui agissent sur le pouvoir communal peuvent être les associations de commerçants ou d'artisans, les syndicats, les comités d'usagers, certaines associations de défense de l'environnement (quoique ces dernières ne défendent pas forcément leurs propres intérêts, mais parfois plutôt une cause d'intérêt général, sauf dans le cas NIMBY), etc.

⁹⁷ Sans entrer dans ce débat, signalons que sous la plume des auteurs spécialisés, ces concepts peuvent trouver des acceptions différentes, nuancées.

Le fonctionnement même des groupes d'intérêts consiste à ne pas attendre une sollicitation du pouvoir politique pour se mettre en œuvre : ils suivent l'actualité qui les concerne pour pouvoir intervenir au moment opportun.

Avantages

Les groupes d'intérêts constituent une interface entre le citoyen et les élus. C'est d'autant plus le cas si ces derniers leur reconnaissent ce rôle et les intègrent dans leur politique de dialogue direct et organisé avec eux.

Ils sont souvent bien structurés et constituent un organe identifié que l'autorité peut intégrer dans sa politique de dialogue avec les forces vives locales.

L'objet défendu par un groupe d'intérêts est généralement bien circonscrit et donc facilement identifiable.

Inconvénients

Le groupe d'intérêts défend un intérêt particulier, parfois très opposé à l'intérêt d'un autre groupe ou à l'intérêt général.

La conjonction de tous les intérêts particuliers n'est évidemment pas toujours possible.

Conditions de réussite

Identifier l'objet social de ces groupes, la portée et les limites de leur représentativité, c'est-à-dire qui ils représentent réellement, est une nécessité.

**Etre transparents
sur les relations
entretenues
avec les groupes
d'intérêts**

Un maximum de transparence est également souhaitable : faire connaître à tous les citoyens les modes de dialogue et de participation que la Commune entretient avec les groupes d'intérêts.

Il importe de créer un espace d'information et de débat où les représentants d'intérêts particuliers différents pourront dialoguer.

Les pouvoirs publics gardent un rôle d'arbitrage : face aux intérêts particuliers, le politique doit garder son autonomie pour faire les choix et arbitrages nécessaires.

En cas d'impossibilité de satisfaire les souhaits exprimés, l'autorité doit être en mesure d'expliquer et de motiver clairement ses choix.

La participation des comités de quartier

Les comités de quartier : une vocation généraliste

Un « comité de quartier » ou « comité d'habitants » est un regroupement spontané de personnes qui s'associent pour défendre leurs conditions de vie au quotidien et pour promouvoir et valoriser leur lieu de résidence.

Généralement créés en réaction à la subsistance, à l'apparition ou la menace potentielle d'un problème influençant directement les conditions de vie des personnes, les comités de quartier qui s'inscrivent dans la durée développent ensuite d'autres actions de valorisation du cadre de vie, de promotion des liens sociaux, de gestion des

problèmes de sécurité, d'information, d'éducation populaire, etc.

Au contraire des groupes d'intérêts, ils ont une vocation généraliste : ils mènent des actions culturelles, économiques, sociales et/ou environnementales.

Leur composition et leur mode de fonctionnement sont variables.

Ils fixent eux-même leur zone d'intervention.

Les comités d'une même localité peuvent se regrouper pour échanger sur des thématiques communes et défendre des points de vue ou projets communs. Ces associations de comités fixent parfois leurs objectifs et règles de fonctionnement sous la forme d'une charte stipulant les droits et devoirs de chacun.

**Vers une
officialisation
du rôle de relais
des comités de
quartier**

Certaines communes organisent systématiquement une collaboration avec leurs comités de quartier pour en faire des interlocuteurs privilégiés. Cette démarche se double généralement d'une certaine institutionnalisation et de la définition de règles du jeu à respecter, par exemple par le biais d'une charte. On trouvera à la page suivante l'exemple de Seraing⁹⁸.

⁹⁸ Voir la brochure « *La ville de Seraing, les comités de quartier* », réalisée avec le soutien du Programme Politique des grandes villes 2002.

La formalisation des relations communales avec les comités de quartier : l'exemple de Seraing

La ville de Seraing a décidé d'officialiser l'existence des comités de quartier et les relations avec eux. Pour pouvoir s'appuyer sur ces relais, elle désire qu'ils soient porteurs de l'intérêt collectif du quartier et suffisamment représentatifs. Elle leur propose une reconnaissance assortie d'une subvention moyennant le respect de certaines conditions. Une charte devant servir de guide à la structuration des comités a été rédigée et deux coordinatrices ont été engagées par l'administration pour accompagner les comités dans cette optique. Une enveloppe sera également affectée à des projets conçus par les habitants et présentés par les comités à la ville.

Les conditions à respecter par les comités sont les suivantes : les comités sont autonomes, apolitiques, non confessionnels et ouverts à des membres de tout âge, sexe, culture, présents dans le quartier. Ils sont composés de membres avec voix délibérative (au minimum 7 habitants à titre bénévole, représentatifs de l'ensemble du quartier), de membres avec voix consultative (les acteurs du quartier, représentants des secteurs associatifs et économiques) et d'invités : les représentants de la ville, les élus et le Bourgmestre ou son représentant. Les postes de président, vice-président, secrétaire et trésorier ne peuvent être occupés par des habitants du même foyer, ni des jeunes de moins de 18 ans, ni des élus politiques ou des candidats aux élections. La composition du comité doit être avalisée par une assemblée générale du quartier à laquelle tous les habitants sont conviés. Les membres du comité sont désignés pour 3 ans. Les limites géographiques du quartier sont fixées par la ville en concertation avec le comité. Elles sont susceptibles d'être modifiées par les réalités concrètes de fonctionnement. Le comité doit se réunir au moins deux fois par an et en attester par l'envoi de PV à la ville. L'assemblée générale a lieu au moins une fois par an. Les actions du comité doivent faire l'objet d'une large consultation auprès de la population et de la ville. La subvention de la ville est destinée à assumer le fonctionnement administratif des comités et plus précisément la diffusion d'informations vers les habitants. Les comités doivent introduire une candidature à leur reconnaissance officielle.

Un rôle officiel s'accompagne d'une certaine perte d'indépendance

Une certaine perte d'indépendance et d'autonomie des comités peut être déplorée dans ce type de démarche; néanmoins, il semble nécessaire de mettre certaines balises au fonctionnement d'un comité à partir du moment où il est appelé à jouer un rôle de relais entre la population et les pouvoirs publics, faute de quoi les franges de population écartées pourront fréquemment contester les décisions prises. Autrement dit, tendre vers une certaine représentativité est une condition nécessaire si l'on veut que la participation du comité soit un facteur de légitimation des déci-

sions. Par ailleurs, une consultation plus large de la population s'impose également, que ce soit par la tenue d'assemblées générales régulières du comité ou par diverses démarches consultatives émises à l'initiative du comité lui-même ou de la commune.

Le rôle de relais des comités peut s'exercer à des niveaux différents : on peut se contenter d'échanger ainsi des informations réciproques, le comité jouant un rôle de canal de diffusion d'informations ascendantes et descendantes, tout comme on peut considérer le comité comme un interlocuteur privilégié dans le cadre d'une procédure de concertation préalable à des décisions touchant plus particulièrement le quartier ou la commune dans son ensemble. Le comité peut également être associé dans le cadre d'une coproduction de projets d'intérêt public ou être soutenu dans ses propres projets. La commune d'Estinnes a ainsi conclu des accords de partenariat avec des comités d'habitants.

Un rôle de relais modulable

Un accord de partenariat avec les comités d'habitants à Estinnes

La commune d'Estinnes a mis au point un accord de partenariat avec des comités d'habitants suite à une expérience de partenariat entre la commune, des habitants et des entreprises menée dans le cadre de l'opération « Quartier de vie » de la Fondation Roi Baudouin. L'expérience de collaboration a été jugée tellement positive, tant par les habitants que les représentants de la commune, qu'elle est reconduite dans le quartier initial et que les autorités communales sont prêtes à étendre le même type de dialogue aux autres quartiers. La commune a signé un nouvel accord de partenariat pour la durée de la législature avec les citoyens du village réunis en comité (habitants, entreprises et associations).

Après avoir recueilli l'avis de la population à propos des projets réalisés, le comité (ou Action collective de la Population) a conçu et soumis à la population et aux représentants communaux un nouveau projet d'amélioration du village qui sera réalisé grâce à la concertation de tous les partenaires. Ses réunions sont mensuelles. Il a désigné six membres qui le représentent au sein du partenariat organisateur des projets. De son côté, la commune est représentée par quatre membres (élus et administration), dont le Bourgmestre.

Cette collaboration vise le choix, le montage, la réalisation, l'entretien de travaux d'aménagement et la prise d'initiatives contribuant à l'amélioration de la qualité de la vie. Un règlement d'ordre intérieur (l'accord de partenariat) a également été défini. Il y est dit que le partenariat de gestion administre, délibère, décide et exécute les propositions émanant de la population. Il s'engage à travailler de manière participative : information et consultation régulières, invitation des habitants à participer au choix, à la conception, à la réalisation et à l'entretien des aménagements, recherche active de nouveaux partenaires tout au long du processus. Le titre de président va de préférence à un représentant de la population. Les réunions du partenariat, au moins trimestrielles, s'organisent en fonction des besoins. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le financement des projets est assuré par les deux partenaires, chacun apportant sa contribution en équité selon ses moyens. En ce qui concerne la commune, la contribution annuelle maximale est de 5 euros par habitant (en espèces et/ou en main-d'œuvre). La commune a dû fixer cette règle pour maintenir une équité dans la dotation de ses diverses composantes territoriales.

Avantages

Les comités sont des relais importants pour les administrations communales qui peuvent s'appuyer notamment sur eux pour informer et sensibiliser la population⁹⁹.

**Les comités,
vecteurs de
lien social et
d'éducation
permanente**

Au-delà de cet aspect descendant, les autorités peuvent faire le choix de dialoguer avec eux pour mieux connaître les problèmes de terrain. De plus, elles peuvent choisir de les associer à la coproduction et/ou à la co-gestion de projets pour que l'action publique corresponde au mieux aux attentes des habitants.

La participation est une occasion de rendre visible le travail des associations qui ont besoin d'un lieu pour l'exprimer.

Indépendamment de la relation qui peut s'établir entre la commune et les comités, ceux-ci participent à l'organisation de la vie sociale en créant des liens entre les habitants. Ils sont souvent des agents de cohésion sociale.

Les comités participent d'un processus d'éducation populaire à la citoyenneté, à la gestion de la chose publique.

Inconvénients

**Les comités
comme porte
d'entrée vers la
collectivité locale**

Les comités de quartier ne sont pas les seules associations actives sur un territoire infra-communal. Dès lors, dans quelle mesure peut-on considérer que, en s'adressant aux animateurs de ces comités, on recueille l'avis d'une majorité des habitants du quartier ? On considérera qu'ils sont une des portes d'entrée - peut-être privilégiée - vers la collectivité locale d'un quartier.

⁹⁹ Dans plusieurs communes wallonnes, on constate ces dernières années une croissance importante du nombre de comités de quartier. A Liège (185.000 habitants), le chiffre a atteint la cinquantaine en 2003.

Certains comités de quartier ne représentent qu'une catégorie très ciblée de la population du quartier : les commerçants, les personnes âgées, les propriétaires... Dans ce cas, ils doivent être classés dans les groupes d'intérêts.

Les comités étant animés par des bénévoles, sauf exception, leur fonctionnement est fortement dépendant du temps de leurs membres actifs et des moyens disponibles, notamment financiers.

L'exercice difficile de la représentation du plus grand nombre

Il n'existe pas de comité dans tous les quartiers.

Donner un rôle de relais aux comités peut être une arme à double tranchant : le comité reçoit un certain pouvoir, mais il se retrouve en quelque sorte entre le marteau et l'enclume. Les habitants attendent de lui qu'il reflète leurs avis et ne s'y retrouvent pas toujours, tandis que la commune leur reproche parfois une position conflictuelle. Certains comités pourraient bien ne pas résister à cette épreuve du feu.

Certains comités se sont créés autour (ou contre) un projet fort ou au départ d'un groupe très soudé. Ils n'ont pas tous vocation à l'ouverture à la population du quartier dans son ensemble ni à une approche de tous les domaines. La mobilisation liée à un projet qu'ils ressentaient avant tout comme le leur peut décliner au fur et à mesure de l'ouverture de leurs préoccupations à l'intérêt public et de la prise en compte d'une exigence de représentativité. Le partage de finalités avec les pouvoirs publics et le virage vers l'action publique aboutissent parfois à une certaine dépossession des habitants.

L'essoufflement est une réalité à laquelle sont confrontés de nombreux comités. Le sentiment que ce sont toujours les mêmes qui travaillent et que le reste de la population se désresponsabilise finit par avoir raison de certains engagements. Les centres d'intérêt des membres évoluent au cours de leur trajectoire familiale et professionnelle.

Conditions de réussite

Le fonctionnement du comité de quartier doit être fixé et connu de tous.

Le comité doit viser à représenter l'ensemble des habitants. Tendre vers cet idéal requiert temps, patience, méthode. Des moyens de communication entre le comité et les habitants doivent être choisis pour ne laisser aucun groupe social hors du jeu. Au sein du comité, la question de la représentativité doit être régulièrement posée.

Le comité doit également dialoguer avec les autres associations présentes sur son territoire et leur offrir la possibilité d'être membres. Sa communication doit également porter vers elles.

Les représentants du comité doivent être renouvelés tous les deux ou trois ans par une assemblée générale à laquelle tous les habitants sont conviés à participer, en tant qu'électeurs et en tant que candidats. De manière générale, les activités du comité doivent être ouvertes à tous.

L'indépendance du comité de quartier doit être réelle. Ses membres ne doivent pas exercer de mandat politique et, idéalement, ne doivent pas être candidats aux élections.

Entretien la vitalité des comités

L'amusement, l'intérêt, la convivialité sont des ingrédients nécessaires à la vitalité des comités ; l'existence de différents projets également, car sinon, trop tributaires d'un cycle de projet qui comporte inévitablement des temps morts, les acteurs peuvent se démobiliser.

Pour favoriser le bon fonctionnement des comités, l'administration communale peut leur fournir une aide, par exemple matérielle ou technique¹⁰⁰. Il s'agit alors de garantir en même temps l'indépendance des comités et d'éviter toute ingérence dans leur activités.

¹⁰⁰ En Région wallonne, on constate ces dernières années une évolution des communes vers plus de contacts et de relations avec les associations d'habitants et les comités de quartier, notamment via la reconnaissance de ceux-ci et, partant, la fourniture d'une aide matérielle et/ou financière pour leur fonctionnement.

Inciter au dialogue et à la collaboration entre les comités

Afin de susciter le dialogue, l'administration incitera au regroupement des comités au sein d'une coordination indépendante qui constituera au minimum une plate-forme de flux d'information sur les questions générales de la commune et des quartiers. La plate-forme permettra d'agréger les besoins exprimés par les comités. La coordination se dotera d'une charte précisant ses objectifs et ses règles déontologiques. Les signataires s'engageront à respecter des principes tels que la démocratie interne, la capacité à faire passer l'intérêt général avant l'intérêt particulier,

l'ouverture vis-à-vis de tous les habitants et des forces vives du quartier, etc.

La charte pourra également être signée par la commune; le document précisera les engagements respectifs des co-signataires¹⁰¹.

Des comités de quartier aux conseils consultatifs... de la mobilisation citoyenne à la décentralisation

Lorsque l'implication d'une commune se traduit par la gestion et la présidence des réunions de la coordination locale des comités, on ne parlera plus d'organe non institutionnel émanant de la population mais plutôt de conseil consultatif communal.

Lorsqu'elle s'implique dans la fixation du territoire des comités et dans la gestion de ceux-ci, on ne parlera plus de comités de quartiers mais bien d'une forme de décentralisation¹⁰².

¹⁰¹ Différents exemples de chartes qui impliquent ou non la commune, sont consultables sur Internet.

¹⁰² Depuis 1997, la Constitution belge (art. 41) offre aux communes de plus de 100.000 habitants la possibilité de créer des districts et des conseils de districts dont les élus (qui ne peuvent être en même temps conseillers communaux) exercent différentes compétences par délégation du Conseil communal.

Les conseils de quartier français, décentralisation ou citoyenneté active ?

En France, au niveau de la consultation et de la concertation, un mode d'organisation mérite d'être mentionné ici : il s'agit des « conseils de quartier » qui sont obligatoirement institués dans les municipalités sur la base d'une loi de février 2002 (loi Vaillant)¹⁰³.

De quoi s'agit-il ?

Les municipalités de plus de 80.000 habitants ont pour obligation de délimiter leur territoire en quartiers. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

Ces conseils de quartier ont comme particularité de permettre d'inclure en leur sein les comités de quartier ainsi que le tissu associatif local dans son ensemble.

Les localités entre 20.000 et 79.999 habitants peuvent mettre en place le même système. Au départ d'une volonté de voir les municipalités étendre le champ de la démocratie participative et s'inspirant de pratiques locales déjà en cours en France et dans différents pays, la loi Vaillant a fait couler beaucoup d'encre dans le sens où elle aurait tendance à institutionnaliser la vie et l'action des associations et comités de quartier, voire peut-être à permettre leur mise sur une voie de garage. La loi autorise en effet les élus à nommer les présidents des conseils de quartier qui peuvent être des élus¹⁰⁴. Dès lors, c'est avec acuité que se pose la question de savoir s'il s'agit ici, dans le cas des conseils de quartier de la loi Vaillant, de décentralisation de l'autorité municipale ou de citoyenneté active.

¹⁰³ Sur cet outil, voir le dossier critique publié par ADELS, *op. cit.*, 2003, 137 p.

¹⁰⁴ Les cas d'introduction du personnel politique dans la gestion des associations d'habitants ou de quartier ne sont pas rares. En France, à Créteil, chaque comité de quartier est co-présidé par un élu désigné par le Conseil municipal.

Une participation médiatisée par le canal des associations

En conclusion, si la démocratie participative requiert que l'on s'adresse directement aux habitants, elle ne peut faire l'économie de recourir et d'impliquer également les associations qui sont nombreuses et diverses. On parle alors de « participation médiatisée ».

Les associations sont des relais directs vers les citoyens ; elles peuvent dès lors soutenir et augmenter l'efficacité des démarches de la commune vers les administrés. Elles sont aussi des canaux d'information ascendante et des lieux où se sont développées des expertises spécifiques très en lien avec les réalités concrètes de terrain.

Leur implication peut se faire à des degrés divers. En pratique, on constate qu'elle est le plus souvent activée jusqu'à l'étape de la concertation ; les cas de participation à la coproduction ou à la co-gestion de projets paraissent à ce jour nettement moins fréquents au niveau communal, mais il en existe.

Les communes qui désirent faire participer activement à la gestion de la cité des organes représentant la population seront indubitablement confrontées au dilemme du dialogue par le biais de structures institutionnelles ou indépendantes. La solution réside probablement dans l'acceptation des deux formes de structures et la valorisation des organisations locales préexistantes en fonction des contextes.

Après une longue partie consacrée à la mise en débat des politiques et des projets, la section suivante traitera du concept et des pratiques de coproduction.

LA COPRODUCTION DES POLITIQUES ET PROJETS

Une conception collective du projet s'établit dès le départ

Dans le cadre d'une démarche de coproduction, une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs publics et privés du territoire sans que l'un des partenaires présente et soumette à la discussion un projet préexistant. Les pouvoirs publics acceptent d'entrer dans une dynamique commune de réflexion et de choix d'orientations partagées avec d'autres acteurs.

La philosophie de travail est généralement proposée d'emblée par les pouvoirs publics et les organes qui les assistent dans la démarche lors d'une réunion de lancement. Il arrive qu'un accord sur ces principes de départ soit formalisé par la signature d'une charte.

Les débats s'articulent entre plusieurs espaces

Les structures de coproduction des politiques et des projets présentent généralement une articulation entre plusieurs lieux de débat : différents groupes de travail sont chargés de l'examen de problématiques particulières et de l'élaboration de projets ; ils sont en interaction plus ou moins soutenue avec un autre organe (appelé selon les cas commission, comité de pilotage ou de gestion...) chargé de synthétiser et de sélectionner les projets, d'établir des connexions entre eux, de les articuler aux politiques locales et/ou régionales et les renvoyer le cas échéant aux

autorités supérieures. Dans le meilleur des cas, un forum ou une assemblée ouverte à toute la population est organisé pour restituer le contenu des travaux et permettre des réactions et ajustements.

On officialise les décisions et les engagements

Le processus se clôture généralement par une officialisation des décisions et des engagements (signature d'une charte, approbation d'un programme, contractualisation...). L'application des décisions prises pourra se poursuivre en maintenant un dispositif de prise en charge de la gestion du programme.

En Wallonie, des démarches de coproduction sont instaurées dans de nombreux domaines touchant essentiellement à l'élaboration d'outils de développement stratégique globaux ou sectoriels. Le budget participatif tel qu'il se pratique à Porto

Alegre au Brésil peut également être classé dans les pratiques de coproduction¹⁰⁵ ; l'élaboration du budget de cette ville est menée conjointement par les autorités et par les habitants. Le système des enveloppes de quartier présenté ensuite est plus proche d'une pratique de délégation de la gestion d'un montant limité aux habitants d'un territoire donné.

■ LA COPRODUCTION D'UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE

Mobiliser les acteurs locaux dans une démarche transversale de développement

Opérations de développement rural, contrats de rivière, élaboration de programmes communaux de développement de la nature (PCDN), démarches d'agenda 21 local ou de plans communaux pour le développement durable, actions des agences de développement local, ... ces pratiques ont en commun l'objectif de mobiliser les acteurs locaux dans une démarche de développement de leur territoire au caractère souvent transversal.

En *développement rural*, différents groupes de travail sont constitués pour l'élaboration du programme communal de développement rural (PCDR), chacun ayant pour objet, soit un thème de développement, soit un village particulier. Ces groupes de travail sont le plus souvent constitués à partir des personnes intéressées qui se sont manifestées au cours des séances d'information-consulta-

¹⁰⁵ Nous suivons en cela l'orientation du livre de M. GRET, Y. SINTOMER (2002), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris.

tion menées au début de l'opération¹⁰⁶ ; ils sont en relation avec la Commission locale de développement rural (CLDR), constituée de représentants de ces différents groupes. C'est cette commission qui synthétise, hiérarchise et sélectionne les projets présentés par les groupes de travail afin de présenter un projet de programme à la décision du Conseil communal.

Le *Plan Communal de Développement de la Nature* (PCDN) se construit sur la base d'un partenariat entre tous les acteurs concernés à un titre ou l'autre par la nature ; ils se réunissent pour échanger leurs points de vue et élaborer en commun un programme d'actions en faveur de la biodiversité. L'inventaire du patrimoine naturel et paysager communal par un expert est entrepris parallèlement à la mise en place du partenariat. Différents groupes thématiques se créent et les propositions de chacun ainsi que celles contenues dans l'étude sont discutées afin de retenir un certain nombre de projets à réaliser. Les propositions d'action émanant des groupes de travail sont synthétisées par un comité de gestion. Ce comité veille également à la gestion pratique du PCDN, à l'information et la sensibilisation de la population, à la cohésion de l'ensemble du projet.

Le *contrat de rivière* quant à lui est un protocole d'accord entre un ensemble d'acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau et de leurs abords ; il peut être institué sous forme de charte. Se retrouvent à une même table de négociation les autorités politiques régionales, provinciales et communales, les différents usagers du cours d'eau, le monde économique (industriels, agriculteurs...), les pêcheurs, le monde associatif, culturel, technique, scientifique.

¹⁰⁶ ... (alors que le décret les instaure plutôt en tant que groupes de travail d'une commission locale préalablement constituée). Ces groupes sont donc une émanation réelle de la population, plus accessibles qu'une commission de concertation puisqu'ils le sont à toute personne intéressée et que les habitants se retrouvent entre pairs, sans être nécessairement représentatifs.

Des aller-retour entre un forum et des groupes de travail permettent de synthétiser des négociations partielles

Dans un cas étudié¹⁰⁷ de gestion d'un bassin versant, la dynamique observée consiste en une série d'allers et retours entre un forum et des groupes de travail qui explorent chacun un problème. Des réarrangements ou reconfigurations partielles sont négociés progressivement entre des acteurs variables selon les cas. Le rôle du forum est de cumuler ces négociations partielles, de les officialiser, parfois de les renvoyer aux autorités supérieures. La charte apparaît clairement comme un cadrage général qui sanctionne des négociations partielles et leur donne une

valeur d'engagement.

Les acteurs locaux mettent ainsi en place un comité de rivière qui est composé de représentants mandatés par les parties intéressées à la réalisation du contrat de rivière. Le respect des engagements pris par les signataires du contrat de rivière et la coordination des actions sont assurés par ce comité.

Avantages

Les avantages : maturation des projets, apprentissages, création de lien social, nouvelles modalités de collaboration avec les pouvoirs publics ...

Une maturation des projets et une évolution vers plus de globalité et de cohérence se produit sous l'effet des confrontations d'intérêts et de savoirs différents.

Le processus d'apprentissage issu du travail en commun aboutit à un renforcement de la capacité des acteurs.

La multiplication des réunions entre les habitants et les différents acteurs locaux contribue à la création de nouveaux réseaux de connaissances, voire de groupes porteurs de projet ainsi qu'à une ouverture aux logiques d'autres groupes.

Elle peut également permettre de pérenniser de nouvelles modalités de collaboration entre les habitants et les autorités communales.

¹⁰⁷ M. MORMONT (dir.), C. MOUGENOT, C. DASNOY, *Instruments politiques du développement durable et rôle de la population – Partie 2 : actions collectives et territoires durables*, Rapport de la convention HL/19/06, SSTC, Programme « Leviers pour une politique de développement durable », juin 2001.

Une approche favorisant la coproduction peut contribuer à la mise en œuvre d'une politique de développement durable au niveau local car celle-ci peut faire l'objet d'une appropriation locale si un espace est laissé à la négociation. A cet égard, les procédures participatives facilitent l'intégration des connaissances scientifiques et profanes, des engagements publics et privés, permettant alors des innovations.

Inconvénients

**Les inconvénients :
risque de travail
en circuit fermé,
de transfert des
décisions dans des
filiales parallèles,
de rapport de
forces inégal**

On n'évite cependant pas l'écueil d'un travail en circuit fermé au sein d'un groupe non représentatif.

Un risque de transfert des décisions dans des filiales parallèles aux organes de négociation officiels tels que des comités de gestion ou encore des rencontres informelles existe également¹⁰⁸.

Le processus de coproduction est traversé par le jeu des acteurs et des alliances qu'ils peuvent établir. La décision finale appartient toujours aux autorités publiques responsables et le pouvoir effectif des autres acteurs dépendra aussi de la marge de liberté que celles-ci voudront bien leur donner ou qu'ils arriveront à prendre. On peut mettre en évidence l'influence plus faible des habitants atomisés par rapport à des acteurs plus structurés, d'où l'utilité de parvenir à une structuration des habitants.

Un enjeu important est de voir comment donner un poids suffisant à la parole des habitants, notamment en les intégrant dans la définition des règles du jeu.

¹⁰⁸ Ce phénomène a notamment été constaté dans l'analyse de contrats de rivière ; voir : C. DASNOY, *Le contrat de rivière, un modèle pour la gestion de l'eau ?*, dans *Environnement et société*, n°22, 1999, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, pp.55-67.

Conditions de réussite

Ouvrir la démarche à l'ensemble de la population

Il paraît indiqué de restituer la démarche à l'ensemble de la population et de soumettre à la consultation les projets émanant d'un sous-groupe particulier. Des réunions plénières ouvertes à tous peuvent se tenir pour récolter les avis sur le projet de développement en constitution ; d'autres méthodes de consultation telles que le questionnaire peuvent également être utilisées (voir la partie consacrée à la consultation).

Une idée pour élargir la participation est de créer un groupe de travail chargé du contact avec le reste de la population.

Bien articuler expertise et participation

Il importe d'articuler au mieux l'expertise et la participation en évitant deux dérives : celle de limiter le rôle de l'expert à la simple mise en forme d'un projet issu en droite ligne des habitants tout comme celle de le laisser imprimer à lui seul toutes les grandes orientations du projet. Le but est d'intégrer avantageusement l'apport spécifique de l'expertise au processus de réflexion avec les habitants.

Eviter une sectorialisation excessive de la démarche

On cherchera à couvrir tous les sujets pertinents dans l'attribution de thèmes aux groupes de travail et à éviter une trop grande sectorialisation de la démarche des groupes: ils doivent interagir entre eux pour préserver une approche globale et transversale.

On veillera également à une composition suffisamment diversifiée des groupes de travail et à une bonne animation de ceux-ci.

■ LA COPRODUCTION DU BUDGET : LE BUDGET PARTICIPATIF

Une méthode pour intégrer l'évolution des besoins de la collectivité dans l'élaboration du budget

Ordinairement, les budgets sont élaborés sur la base d'une reproduction des grands équilibres de l'année en cours en les modifiant à la marge. La méthode du budget participatif permet d'intégrer de façon plus marquée l'évolution des besoins et des priorités par une ouverture à l'expression de la base.

L'exemple de Porto Alegre et ses émules

Qui n'a entendu parler du budget participatif de Porto Alegre ? Cette expérience vécue dans une ville de 1.300.000 habitants dont la superficie équivaut à six fois celle de Paris, essaime dans divers pays qui tentent de s'en inspirer. Pratiquement, l'élaboration du budget s'appuie sur des assemblées de quartier ouvertes à tous les citoyens, dans une perspective de démocratie directe. Quels sont les traits principaux de cette expérience ? Nous nous référons principalement dans cette présentation à l'ouvrage de Marion Gret et Yves Sintomer : « Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie »¹⁰⁹.

La participation est organisée selon une double dynamique, territoriale et thématique

Le dispositif participatif¹¹⁰ est organisé selon une double dynamique, territoriale et thématique. Sur le plan territorial, on distingue trois échelons :

1. l'échelon micro-local où sont enregistrées les propositions de la base. Ces réunions sont organisées sans contrôle de la part de la municipa-

¹⁰⁹ M. GRET, Y. SINTOMER, op.cit., 2002

¹¹⁰ On parle à cet égard de « pyramide participative ».

lité. Des porte-parole sont désignés à l'issue des débats pour présenter les propositions du groupe à l'échelon supérieur, qui est celui du secteur ;

2. les seize secteurs qui partagent la ville, à l'échelle desquels les projets sont dénombrés et classés pour énoncer des priorités dans le cadre de forums de secteur en lien avec des assemblées plénières locales ;
3. le Conseil du budget participatif qui rassemble les priorités des secteurs de la ville pour répartir les investissements municipaux. Chacun des seize secteurs et chacune des six assemblées thématiques (voir ci-dessous) y élit des délégués pour un an. La municipalité fournit au Conseil des moyens de fonctionnement, dispense des cours sur le budget municipal et met à disposition des conseillers toutes les informations utiles.

Sur le plan thématique, diverses questions sont traitées par des réunions en petits groupes de membres d'associations et de fonctionnaires qui culminent dans des assemblées plénières à l'échelle municipale. Les commissions thématiques sont au nombre de six : circulation et transports, santé et assistance sociale, culture, éducation et loisirs, développement économique et imposition, organisation de la ville, développement urbain et social. Les assemblées plénières thématiques élisent elles aussi leurs délégués aux forums thématiques et leurs conseillers au Conseil du budget participatif.

Et chez nous ?

Mons se lance dans l'aventure...

La ville de Mons s'est lancée dans un projet expérimental de budget participatif dans le district de Jemappes-Flénu qui compte 15.000 habitants. L'objectif est de permettre l'intervention des habitants dans la confection du budget communal via l'inscription de propositions citoyennes. Le district a été divisé en six zones qui comptent chacune quatre représentants effectifs et suppléants élus par les habitants. Les représentants doivent appuyer les habitants dans la détermination de leurs demandes entre février et juin. Tous les participants aux réunions ont le droit de vote dans leur zone. Ensuite, de juin à septembre, le conseil de district (composé de tous les représentants de zones) construit, en partenariat avec l'administration communale, des propositions affinées, voire budgétisées au départ des priorités établies par les zones et le district. Le travail retournera ensuite dans les zones pour y être ajusté. La remise officielle des priorités sélectionnées se fera par le conseil de district en octobre au Collège des bourgmestre et échevins. Celui-ci le transmettra au Conseil communal qui devrait inscrire les projets au budget communal de l'année suivante. Un service de la ville décentralisé sur le district-pilote accompagne tout le processus. Son fonctionnement est financé par l'Etat dans le cadre de la politique des grandes villes.

Plusieurs réunions ont eu lieu au sein de l'administration pour informer, ainsi que pour débattre de ce processus et des implications nouvelles que cela engendrera.

Les commentaires qui suivent sont tirés de l'expérience de Porto Alegre, l'expérience belge en étant seulement encore au stade de la première mise en œuvre¹¹¹.

¹¹¹ Les communes françaises qui envisagent la mise en place d'un budget participatif commencent souvent par expérimenter un système d'enveloppes de quartier (voir point suivant).

Avantages

L'inversion des priorités en faveur des pauvres : un effet difficilement reproductible chez nous

A Porto Alegre, le budget participatif est l'instrument d'une « *inversion des priorités* » des politiques publiques en faveur des pauvres¹¹² ; les groupes sociaux dominés qui sont exclus ou marginalisés dans le système politique officiel, sont à l'inverse très fortement présents dans le dispositif participatif¹¹³. Attention, ce phénomène semble directement lié à la spécificité du contexte brésilien : dans la plupart des pays d'Europe, avec des classes moyennes s'investissant de façon importante dans la vie associative et des classes populaires dont les formes d'organisation

classiques sont en crise, la reproduction telle quelle du dispositif participatif de Porto Alegre pourrait déboucher sur des résultats en sens contraire en risquant de donner aux classes moyennes un rôle disproportionné dans le processus participatif, au détriment des couches plus défavorisées¹¹⁴.

Le budget participatif de Porto Alegre est également un instrument de *lutte contre la corruption et le clientélisme* : la participation s'appuie sur des règles objectives ; l'arbitraire subjectif des décideurs favorisant telle ou telle clientèle est ainsi limité.

Le budget participatif a aussi été une *clé majeure du succès croissant du parti au pouvoir* à Porto Alegre ; cet élément joue bien évidemment en faveur de la reconduction du processus.

¹¹² M. GRET, Y. SINTOMER, *op. cit.*, p.7.

¹¹³ Cela ne vaut plus cependant en ce qui concerne la participation aux assemblées et aux forums thématiques : à partir du moment où il y a élection et surtout élection pour le sommet de la pyramide, la sélection sociale joue à nouveau et le capital scolaire joue alors un grand rôle.

¹¹⁴ M. GRET, Y. SINTOMER, *op. cit.* p.87.

Inconvénients

Un problème de légitimité relatif...

Le budget participatif suscite l'intervention d'une minorité de la population (entre 1 et 5 % à Porto Alegre, souvent des habitants préalablement mobilisés dans le cadre d'associations), ce qui pose la question de la légitimité des décisions prises.

« Dès lors que ce ne sont pas les habitants qui gèrent ou co-gèrent leur ville, mais des habitants particuliers, il faut expliquer pourquoi ils peuvent légitimement le faire à la place des autres »¹¹⁵. Les caractéristiques des participants pèsent immanquablement sur la dynamique de

la démarche et sur les résultats qu'elle produit. *Cependant, le procédé trouve un certain nombre de justifications :*

- comme on l'a déjà dit, le processus participatif laisse plus de place à ceux qui sont habituellement dominés et constitue une forme originale de discrimination positive ;
- il permet à des milliers de citoyens qui le souhaitent d'exercer leur pouvoir plutôt que de le déléguer ;
- les porte-parole paraissent plus représentatifs du peuple que les élus de la démocratie représentative, car ils sont plus en contact avec lui et lui ressemblent plus socialement parlant ;
- plus encore, la procédure budgétaire, « parce qu'elle rassemble les personnes les plus mobilisées, qui se forment à l'exercice de la citoyenneté et élargissent leur point de vue au contact des autres citoyens, reflète moins le peuple tel qu'il est que ce qu'il pourrait être si l'activité politique était très largement répandue dans toute la société »¹¹⁶. La qualité des délibérations, la capacité à « monter en généralité » et la possibilité de discuter sur la base de critères et de procédures transparents et explicites constituent une autre dimension importante de la légitimité de la dynamique.

Il faut signaler également les coûts de mise en œuvre élevés du processus.

¹¹⁵ Id., p. 94.

¹¹⁶ Id., pp. 95-96.

Conditions de réussite

Une mobilisation peu commune de l'administration...

Le bon fonctionnement du budget participatif exige une mobilisation peu commune de l'administration de la ville. A Porto Alegre, le succès n'a été possible que parce que l'administration a été réorganisée pour être en phase avec la structure participative¹¹⁷. Dans d'autres contextes¹¹⁸, le manque d'engagement des services communaux constitue un frein réel.

La préservation du caractère démocratique de l'exercice nécessite une ouverture à la consultation du reste de la population, afin de contrôler l'approbation du peuple dans son ensemble.

L'instauration de règles du jeu claires et précises est indispensable. Des règles et des délais doivent être respectés pour éviter l'enlisement dans des débats interminables : si certains moments du processus permettent de longues discussions, d'autres sont centrés sur un dispositif techniquement contraignant poussant à la décision. Il existe à cet effet des critères de répartition et d'exclusion préétablis.

Une approche décentralisée...

Le succès d'une élaboration participative du budget passe par la décentralisation. L'analyse de l'expérience de Porto Alegre montre que la taille des secteurs influe négativement sur la participation. L'augmentation de la participation passe donc par l'augmentation du nombre de secteurs au niveau desquels la participation des habitants est sollicitée.

¹¹⁷ Id., pp. 71-73.

¹¹⁸ Voir les tentatives françaises notamment.

**Des résultats
visibles**

Un certain effet de démonstration est nécessaire : les personnes qui participent doivent pouvoir toucher du doigt les conséquences de leur action. A Porto Alegre, des réalisations concrètes issues des priorités de la population ont surgi assez vite dans les quartiers.

■ LES ENVELOPPES DE QUARTIER

Les enveloppes de quartier sont expérimentées notamment par certaines communes françaises en guise de préalable à l'instauration d'un budget participatif.

**Une enveloppe
financière est
affectée par
une assemblée
de quartier aux
projets qu'elle juge
les plus utiles**

Le principe est le suivant : un budget d'un certain montant est octroyé par la municipalité aux différents quartiers qui la composent, à charge pour des assemblées de quartier existant par ailleurs de les affecter aux projets qu'elles jugent les plus utiles pour leur territoire.

Dans les cas français rencontrés, se réclamant le plus souvent d'une philosophie de démocratie directe, il n'y a pas d'élection des membres de ces assemblées; elles sont généralement ouvertes à tous. Si élection il y a, les mandats sont à durée très limitée. On fonctionne avec un animateur plutôt qu'un président et chaque personne présente dispose d'une voix.

Dans certains cas, des comités inter-quartiers sont également instaurés.

Le système des enveloppes de quartiers a moins de prétentions qu'un budget participatif : les citoyens sont invités à se prononcer essentiellement sur des investissements touchant leur quartier, alors que le budget participatif est conçu à l'échelle de la ville tout entière et comporte aussi bien une réflexion sur les dépenses de fonctionnement et sur les recettes que sur les dépenses d'investissement.

On citera ici un certain nombre d'exemples français de mise en place d'enveloppes de quartier

Arcueil : l'utilité d'un collectif inter-quartiers

A Arcueil¹¹⁹, cinq assemblées de quartier ouvertes à tous les habitants ont été mises en place; une enveloppe de quartier est attribuée à chacune d'elles¹²⁰ et elles ont le pouvoir de la gérer.

Les objectifs affirmés de la création de ces assemblées de quartier sont de rapprocher les habitants des organes de décision, d'organiser l'expression propre du quartier, de permettre à l'assemblée d'être une force de proposition et d'élaboration de projets intéressant les habitants du quartier, d'interroger et d'émettre des avis sur les projets avant le débat au conseil municipal, et d'être un lieu de rencontre, d'écoute mutuelle et d'information.

Le processus budgétaire se déroule en deux réunions d'assemblée : une première réunion où tous les souhaits et les demandes sont recensés (y compris par écrit avant la réunion) ; une deuxième réunion, après un travail des services administratifs sur les propositions et un chiffrage de celles-ci, où l'ordre de priorités est déterminé par un vote. Tout le monde est informé des réunions et de l'ordre du jour et l'invitation à la deuxième réunion comporte le coût de tous les projets soumis au vote.

Une sorte de bureau composé de citoyens volontaires (non élus formellement) et d'élus « référents » rédige les convocations, établit les propositions d'ordre du jour et organise les débats. Lors de l'assemblée, chaque personne présente dispose d'une voix.

Un collectif inter-quartiers rassemblant la plupart des référents des assemblées de quartier s'est constitué pour harmoniser les propositions et les projets et avoir une vision globale à l'échelle du territoire. A la fin de l'année, ce collectif décide de l'affectation du solde de l'enveloppe dans l'intérêt des quartiers.

La « Mission citoyenneté » mise en place par la Ville assure le suivi administratif, apporte un appui aux habitants et aux élus pour accompagner les assemblées de quartier et soutenir les projets. Elle organise des réunions préparatoires aux assemblées avec les services techniques et les collectifs de quartier, en proposant aussi une visite de terrain si nécessaire.

¹¹⁹ Source : Démocratiser radicalement la démocratie / Ville de Bobigny, Document préparatoire à la rencontre nationale du 26 avril 2003, p. 4.

¹²⁰ Jusqu'en 2002, les assemblées disposaient d'une enveloppe de 22.000 euros, soit 6,6 % du budget d'investissement de la ville.

L'Ile-Saint-Denis : des assemblées de micro-quartiers

A l'Ile Saint Denis¹²¹, une enveloppe de quartiers globale de 70000 euros pour les travaux de proximité a été adoptée par le conseil municipal. Dix-neuf assemblées de micro-quartiers ont été organisées, avec appel à propositions de travaux et information sur ce qui relève de la commune et des autres partenaires (intercommunale, département, région, Etat, organismes HLM, ...) tout en élargissant le débat à l'échelle de la ville. Toutes les demandes ont ensuite été regroupées par grands quartiers (quatre quartiers) et chiffrées. Une deuxième série de réunions par grands quartiers s'est ensuite tenue pour choisir les priorités tout en respectant les enveloppes.

On constate l'intérêt d'un lien permanent entre micro-quartiers (lieux d'élaboration des demandes) et conseils de quartier (lieux de délibération et de hiérarchisation des demandes) et un « collectif ville » chargé de vérifier que les priorités sont bien prises en compte et les travaux bien réalisés.

Morsang-sur-Orge : de l'enveloppe de quartier au budget participatif

A Morsang-sur-Orge, le système d'enveloppes de quartier existe également dans huit quartiers définis par la municipalité. Trois assemblées de quartier ouvertes à tous, appelées comités de quartier, se succèdent pour définir leur affectation. Les attentes et les demandes sont recueillies au cours d'une première séance ; les priorités sont établies lors d'une seconde séance, après chiffrage et étude de faisabilité par les services municipaux et enfin le choix définitif a lieu lors d'une troisième séance. Ces assemblées se tiennent en présence de l'élu de quartier. Un pas a été franchi vers l'établissement d'un budget participatif par le biais d'ateliers budgétaires citoyens thématiques, également ouverts à tous.

¹²¹ Source : Démocratiser radicalement la démocratie / Ville de Bobigny, Document préparatoire à la rencontre nationale du 26 avril 2003, p. 12.

Avantages

Une assemblée ouverte à tous où chacun peut voter...

Ce système permet d'expérimenter une manière assez simple d'associer les citoyens à des choix pour leur quartier.

Le fonctionnement ouvert des assemblées permet d'éviter la « notabilisation », la confiscation des assemblées par les professionnels.

Chaque personne pouvant faire usage de sa voix lors d'un vote, les participants ont le sentiment d'avoir quelque chose à dire et d'être pris en compte.

Inconvénients

La difficulté principale : mobiliser les services communaux

Une des difficultés majeures transparaissant dans de nombreuses expériences d'enveloppes de quartier et de budget participatif concerne la mobilisation des services municipaux pour lesquels une telle démarche implique à la fois un surcroît de travail et une nouvelle manière de travailler. Les services se sentent parfois déposés de leurs prérogatives et utilisés. Une sensibilisation des services et leur participation à l'élaboration du processus semblent indispensables.

Un piège à éviter est celui de l'enfermement sur le quartier. L'existence d'un comité inter-quartiers permet de pallier cet inconvénient.

Tous les citoyens ne sont pas intéressés ; on rencontre souvent une difficulté de mobilisation des jeunes, des personnes issues de quartiers populaires...

Faut-il sortir du principe de l'égalité des enveloppes de quartier ?

Vis-à-vis des citoyens, il est malaisé de sortir du principe de l'égalité des enveloppes de quartier ; or, les besoins sont différents et une discrimination positive envers certaines zones du territoire s'impose parfois.

La coexistence entre enveloppes de quartier et budget participatif suscite parfois une certaine confusion.

Conditions de réussite

Quand les citoyens mobilisés rencontrent une volonté politique...

L'existence à la fois d'une volonté politique et de citoyens mobilisés sont des facteurs favorisant la réussite.

La participation des citoyens et des services communaux à la définition des règles du jeu (par exemple par l'élaboration commune d'une charte) leur permet de s'approprier davantage le processus.

L'intervention de professionnels pour l'animation et la gestion des conflits est également un avantage.

Une décentralisation au niveau de quartiers et de micro-quartiers est intéressante pour que la population soit plus proche de la décision, mais l'intérêt d'un niveau supérieur de délibération et de hiérarchisation des demandes subsiste.

La formation des habitants est un plus.

Il est nécessaire que les citoyens se sentent écoutés, utiles et non utilisés, qu'ils voient que leur intervention a été prise en compte.

Il est important également que le travail soit agréable et que les citoyens y prennent plaisir.

■ LA COPRODUCTION D'AMÉNAGEMENTS D'ESPACES PUBLICS / LES ATELIERS DE TRAVAIL URBAIN OU ATELIERS PUBLICS D'URBANISME¹²²

Les pratiques en question visent à impliquer les habitants dans les projets d'aménagement ou de réhabilitation qui concernent leur quartier ou la commune dans son ensemble. Ils peuvent ainsi confronter leur point de vue d'usagers à celui des techniciens et des élus.

**Créer un lieu
de débat sur
les projets
d'aménagement
de la ville**

Il s'agit de créer un lieu de débat sur les projets d'aménagement de la ville et de préparer la décision en matière d'aménagements publics, décision qui revient aux élus.

Les étapes du cycle de coproduction peuvent être formalisées comme suit : diagnostic partagé et expression des attentes, conception du projet, études préparatoires, réalisation, usage et gestion de l'espace aménagé.

**Coproduire la
méthode de
travail...**

La méthode de travail peut être coproduite dans le cadre d'un comité de pilotage et les règles du jeu peuvent être inscrites dans une charte et faire l'objet d'une présentation publique en invitant les gens à participer à l'atelier ou aux réunions.

¹²² Sources : B. DECLEVE, R. FORRAY et P. MICHIALINO (dir.) *Coproduire nos espaces publics*, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002, 195 p. ; R. FORRAY, *Travail urbain, espace public et démocratie locale*, Cahier n°1, Atelier de travail urbain de Grande Synthe, 1994-1995.

Un dispositif applicable dans le cadre de la politique de la ville...

Ces dispositifs sont notamment utilisés en France dans les quartiers relevant de la politique de la ville¹²³ pour prévoir, en concertation avec les habitants, une réhabilitation ou l'aménagement d'un espace ou d'un lieu de vie. Ils rassemblent habitants, élus et professionnels ou techniciens des services d'urbanisme, voiries et espaces verts. L'atelier peut prendre la forme de visites de sites, de réunions plénières, de réunions thématiques, de construction de maquettes, de présentation de plans ou de maquettes, de présentation de projets par les professionnels et d'élaboration en commun de projets d'aménagement.

... tout comme dans le développement rural

Les aménagements de places de village dans le cadre des opérations de développement rural en Wallonie notamment, font fréquemment l'objet de réalisations en coproduction. Cédons à ce sujet la parole à Nicole Martin¹²⁴ : « la participation active des habitants du village à l'élaboration d'une solution d'aménagement pour leur place vise à associer les principaux usagers de l'espace étudié afin de rencontrer leurs besoins, leurs souhaits. Cette participation permet de prendre connaissance de leurs repères formels, fonctionnels et symboliques, des conflits et enjeux

qui existent entre les différents sous-groupes, des habitudes et comportements, des cheminements effectifs... Elle permet également de définir un programme qui s'articule autour de leurs objectifs, leurs priorités, leurs options (...). Cette démarche est particulièrement délicate, mais elle offre une certaine garantie quant à l'appropriation fonctionnelle, symbolique et affective de l'aménagement réalisé car la solution mise en œuvre leur est déjà familière. La participation des habitants à l'élaboration d'une solution d'aménagement permet d'intégrer les préoccupations des principaux usagers à celles des autres intervenants : auteurs de projet, élus, techniciens, gestionnaires publics, pouvoirs subsidiaires ... ».

¹²³ Voir F. ANCEL, *Le FPH, un outil de changement ?* in *Les cahiers de profession banlieue*, avril 2001, « Un outil au service des habitants : les Fonds de participation », p. 47.

¹²⁴ N. MARTIN (Habitat et Participation), *Aménager une place*, Ministère de la Région wallonne, DGATLP, 1992, p.17.

Avantages

L'atelier, outil d'apprentissage et lieu d'évaluation en vue d'une meilleure appropriation des espaces publics

La méthode permet la construction progressive de références communes entre participants de cultures parfois différentes.

Elle est un outil d'apprentissage pour les participants : outil de transformation des pratiques des techniciens par une meilleure compréhension de la commande, outil de réflexion des élus sur leur pratique de démocratie locale.

Elle est également un lieu d'évaluation permanente des projets.

En termes de résultats, on peut s'attendre à une meilleure appropriation des espaces élaborés en partenariat avec la population.

Inconvénients

Il existe un risque d'exclusion de certaines personnes ou certains groupes éprouvant des difficultés à s'exprimer face aux techniciens; certains parlent plus que d'autres sans que la question de la représentation soit réglée.

L'expérience peut susciter des résistances au sein de l'institution communale

Un décalage entre le rythme des habitants et les contraintes administratives est très souvent dénoncé.

On observe des résistances de la part de certains fonctionnaires communaux qui ont peur d'être dépossédés de leurs compétences et qui restent dans une perspective de travail cloisonnée.

Conditions de réussite

Certaines attitudes et modalités d'organisation sont favorables à la réussite de l'expérience ; un certain nombre d'entre elles ont été mises en évidence suite à des expérimentations dans le cadre d'un programme français¹²⁵ :

Utilité d'une structure locale porteuse de la démarche, d'une animation extérieure, d'une institutionnalisation dans la durée...

- volonté politique et attitude de transparence de la part des élus ;
 - existence d'une structure locale porteuse de la démarche de coproduction ;
 - ouverture à toutes les catégories d'usagers, valorisation de tous les points de vue ;
 - répartition des rôles respectant les compétences de chacun, l'habitant apportant sa connaissance d'usager, l' élu celle de gestionnaire et de décideur et le technicien assurant le professionnalisme de la démarche ;
-
- mobilisation des talents disponibles localement et recherche continue de nouvelles situations d'apprentissage ;
 - animation du processus participatif de préférence extérieure au milieu local pour éviter que certains participants se retrouvent à la fois juges et parties ;
 - investissement financier dans l'animation et la communication et recherche permanente de modes de communication appropriés ;
 - gestion négociée des rythmes et des agendas ;
 - acceptation du conflit comme moteur de recherche de l'accord, capacité de gestion des conflits ;
 - dimension ludique ou culturellement attractive des activités ;
 - appel éventuel à des compétences extérieures ;

¹²⁵ FAR : Formation Action Recherche initiée en Nord-Pas-de-Calais ; voir à ce sujet B. DECLEVE, R. FORRAY et P. MICHIALINO (dir.) *Coproduire nos espaces publics*, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002, 195 p.

- enregistrement de la mémoire des activités ;
- mise en réseau avec des expériences analogues ;
- institutionnalisation du processus dans la durée pour avoir une incidence sur la culture d'action publique locale.

L'APPUI AUX PROJETS DES HABITANTS

Après avoir présenté comment associer les habitants aux projets communaux et comment travailler à l'élaboration de projets en coproduction entre les pouvoirs publics et les acteurs locaux, l'angle de vue adopté ici est celui du soutien à des projets émanant prioritairement de la population.

La réalité peut relever de plusieurs de ces démarches à la fois et évoluer de l'une vers l'autre. Ainsi, le soutien aux projets des habitants peut déboucher sur une pratique de coproduction.

Le but visé ici est d'apporter un appui à des projets conçus par les citoyens, ceux-ci n'étant plus seulement considérés comme demandeurs d'actions communales, mais aussi comme acteurs et initiateurs de projets.

On s'intéressera principalement à deux dispositifs d'accompagnement, de sélection et de financement de projets des habitants :

- *les fonds de participation des habitants (et le fonds de travail urbain) ;*
- *les appels à projets en direction des habitants.*

■ LES FONDS DE PARTICIPATION DES HABITANTS¹²⁶

Des fonds financiers destinés à soutenir la réalisation de projets d'habitants

Une manière d'encourager des partenariats responsables autour de projets est l'organisation de fonds financiers destinés à soutenir la réalisation de projets d'habitants.

En cette matière, les expériences françaises sont les plus connues. Des « Fonds de participation des habitants », appelés parfois aussi « Fonds de soutien aux initiatives locales » ou « Fonds en faveur des initiatives locales » se sont développés depuis une dizaine d'années, et leur exécution est encouragée dans le cadre du développement de la politique de la ville.

Les objectifs poursuivis sont notamment l'appui à la prise d'initiatives des habitants, la souplesse et la rapidité de financement, la mise en place d'actions productrices de lien social, la promotion des capacités individuelles à s'organiser et à monter un projet, l'essor de la vie associative et des relations entre habitants et associations.

Le repérage et l'accompagnement des porteurs de projet

Ces fonds apportent un financement dans le cadre de budgets de fonctionnement. Ils effectuent également le repérage et l'accompagnement des porteurs de projet.

Le repérage des projets est effectué tantôt sur la base d'un appel à projets largement diffusé dans la population, tantôt de manière plus passive, en attendant que des projets se manifestent ou encore par un travail de proximité avec les acteurs de terrain...

¹²⁶ Source : *Les cahiers de Profession Banlieue*, « Un outil au service des habitants : les fonds de participation », avril 2001.

**Idéalement,
le comité de
gestion inclut des
habitants**

Ces fonds sont gérés par des comités de gestion de composition variable, intégrant idéalement des habitants (mais ce n'est pas toujours le cas), des représentants d'associations et des communes, ainsi que des professionnels et parfois les institutions à l'initiative de la création du fonds. Dans d'autres cas, les structures gestionnaires des fonds de participation recouvrent en fait celles des politiques de la ville : villes, centres sociaux ou associations de natures diverses.

**Une généralisation
des fonds est
prônée dans la
politique de la ville
en France**

Une généralisation des fonds de participation des habitants (FPH) est prônée dans le cadre de la politique de la ville. L'Etat français impose un certain nombre de principes de fonctionnement à cet égard :

- le FPH doit être porté par une association qui a vocation à rassembler les acteurs associatifs ou institutionnels (centre social, maison des jeunes et de la culture, maison des citoyens,...) et sa création doit faire l'objet d'une convention signée entre l'association, l'Etat, la ville et d'autres partenaires financiers s'il y a lieu. Cette convention définit les objectifs du FPH, son fonctionnement et les modalités d'évaluation du dispositif. Les acteurs doivent également définir le territoire couvert par le FPH ;
- les membres de l'association sont des habitants, des associations locales et des professionnels, ces derniers disposant seulement d'une voix consultative ;
- par ailleurs un comité d'évaluation et de suivi distinct dans lequel siègent les élus et les représentants institutionnels doit être mis en place.

Les projets soutenus sont en majorité à caractère convivial et festif

Les projets soutenus par les fonds de participation des habitants sont en majorité des projets à caractère convivial et festif ; on y trouve également des actions liées à la qualification, au développement, à l'échange de pratiques, à la formation des habitants et des projets à caractère humanitaire ; les projets d'amélioration du cadre de vie sont plus rares.

Le café de l'initiative à Nice : à la rencontre des habitants

L'expérience du café de l'initiative à Nice est une source d'inspiration intéressante. L'idée est d'aller à la rencontre des habitants et de se mettre à leur écoute dans un lieu de vie du quartier non connoté philosophiquement ou institutionnellement : un café.

Une fois par mois se tient une réunion où chacun peut venir exposer une idée ou un avis sur les actions à mener dans le quartier. Ces réunions sont l'occasion de susciter l'échange et la communication entre les habitants présents. On y retrouve des représentants d'associations, tout comme de simples habitants. Si une idée est émise, tout l'enjeu est de rebondir sur cette idée et d'aider la personne ou le groupe concerné à la construire pour éventuellement monter un projet.

A l'issue de la réunion, les projets jugés intéressants seront accompagnés par la boutique de gestion¹²⁷, en partenariat avec les structures associatives du quartier. Une feuille de route avec les démarches à faire est arrêtée. Un porteur de projet peut aussi entrer directement en contact avec la boutique de gestion et proposer un projet. Une fois les projets suffisamment mûrs, ils sont présentés à une réunion du café de l'initiative.

Parmi les critères de choix, le comité de gestion¹²⁸ privilégie les personnes ou structures qui n'ont pas l'habitude de monter des actions dans le quartier et d'être financées à cet effet, les projets qui donnent une image positive et constructive du quartier et les projets d'ordre collectif qui contribuent à son développement. Il s'agit également d'évaluer le potentiel des porteurs de projet et leur capacité de mise en œuvre.

¹²⁷ Service d'aide à la création d'entreprises.

¹²⁸ Dans d'autres cas similaires, c'est l'assemblée informelle présente qui prend la décision de financement. Il s'agit de montants assez limités.

Avantages

Le fonds peut jouer un rôle de déclencheur comme de maintien de la mobilisation

- Le fonds de participation des habitants est un outil de proximité, d'accès relativement facile pour les habitants.
 - L'existence du fonds dynamise les réalisations sur le terrain en suscitant des initiatives positives pour la vie du quartier et en contribuant à leur soutien.
 - La mobilisation du fonds peut servir de déclencheur et de premier financement pour un projet qui sera finalement cofinancé par plusieurs institutions ; il peut aussi constituer un recours pour débloquer une situation en permettant une rapidité d'action, être utilisé en complément de financements classiques, ou encore comme réponse à un projet trop original qui ne trouve pas d'interlocuteurs identifiés.
- La concrétisation rapide de réalisations permise par le fonds peut être un instrument de maintien de la mobilisation dans une phase d'essoufflement d'un processus participatif.
 - L'outil permet la rencontre entre habitants, élus et professionnel, et l'instauration d'une meilleure connaissance et reconnaissance mutuelles. Le fait de se voir confier une enveloppe financière à gérer et d'assister à la concrétisation de certains de leurs projets est un facteur d'accroissement de la confiance des habitants à l'égard des pouvoirs publics.
 - Le dispositif apporte un soutien à l'auto-organisation des habitants et représente pour eux un outil de formation et de promotion sociale, surtout quand il est procédé à un renouvellement régulier des membres du comité de gestion. Pour bien jouer leur rôle, les habitants sont parfois poussés à se former dans des domaines tels que la prise de parole, la gestion des conflits.

Inconvénients

Le risque d'une réduction à un simple outil technique de financement et d'un repli sur le quartier

- Les fonds se limitent souvent à soutenir des actions de convivialité et il est difficile de déboucher sur des projets de plus grande envergure, alors que le fonds de participation des habitants devrait servir de tremplin vers de telles perspectives ; les fonds de participation français n'ont été que très peu intégrés dans des démarches plus globales de démocratie locale et risquent de se transformer en simples outils de financement de projets¹²⁹.
- En France, l'évolution vers plus de partenariat avec les habitants n'a pas été à la hauteur du changement attendu.
- Les dispositifs ont du mal à dépasser l'échelle du quartier. Le choix d'un territoire d'action à l'échelle du quartier a ses avantages et ses inconvénients : sentiment de proximité pour les habitants du quartier considéré, mais aussi sentiment d'injustice pour les autres, relative absurdité de certains découpages, etc.
- Il existe un risque de « confiscation » du fonds par certains groupes d'habitants.

Conditions de réussite

Faire une publicité suffisante autour de l'existence du fonds, accompagner les projets, impliquer les élus...

- Pour que chaque porteur de projet puisse se sentir concerné, il importe d'avoir une politique active de communication et de médiation à propos de l'existence du fonds et des appels à projet.
- Il est utile de se fixer dès le départ des critères de sélection qui permettront de trancher plus facilement lors des débats liés à l'examen et la sélection des projets.

¹²⁹ Voir *Les cahiers de Profession Banlieue*, avril 2001, « Un outil au service des habitants : les fonds de participation ».

- Accompagner les porteurs de projet est également un élément essentiel pour que les fonds soutiennent aussi des projets d'habitants moins expérimentés dans le montage de projets et moins investis dans la vie associative. Le travail de proximité mené par un professionnel permet en outre de mieux repérer les éventuelles initiatives dans un quartier et les porteurs de projet qui ne se manifestent pas toujours spontanément.
- L'idéal est d'associer les habitants à la décision en mettant en place un lieu de débat sur la sélection des projets, voire de leur déléguer la gestion du fonds, tout en instaurant un comité d'évaluation qui permet aux financeurs de suivre le dispositif et de prévenir d'éventuelles dérives. Il faut éviter de transformer le fonds en simple caisse de financement de projets.
- Il importe également d'associer les élus ; cela pourrait avoir un impact positif sur la démocratie locale et la relation entre les citoyens et leurs élus d'une part, et faciliter la concrétisation des projets d'autre part. Il semble réellement que là où les élus ne sont pas impliqués, le fonctionnement quotidien est plus difficile¹³⁰.
- Il est souhaitable de déboucher sur des pratiques citoyennes visant des enjeux plus larges. On peut créer à cet effet un « parcours de progression » dont le fonds ferait partie intégrante.
- On peut aussi prôner une démarche d'évaluation continue et participative du fonctionnement de ces fonds.
- Il importe enfin de ne pas financer que des associations ayant adopté une forme juridique particulière, car contraindre les porteurs de projets à adopter cette structuration peut décourager l'initiative de certains groupes d'habitants.

¹³⁰ Voir L. BARBE, *Les choix organisationnels dans les actions de soutien aux initiatives d'habitants*, dans *Les cahiers de Profession Banlieue*, avril 2001, « Un outil au service des habitants : les fonds de participation », p. 85.

■ LES FONDS DE TRAVAIL URBAIN

Le fonds de travail urbain est similaire au FPH, mais soutient des projets d'aménagement

Pour mémoire, le fonds de travail urbain est un outil similaire au FPH, mais spécifique aux questions d'aménagement. Une somme d'argent est confiée en gestion décentralisée à un comité de gestion formé d'habitants volontaires, de représentants des habitants et des pouvoirs publics locaux ; le fonds finance alors de petits projets d'aménagement émanant d'habitants et d'usagers, sous réserve d'acceptation du dossier.

■ LES APPELS À PROJETS DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU BUDGET COMMUNAL

Ici, le financement de projets d'habitants est prévu dans le cadre de l'élaboration du budget communal

La démarche proposée ici se distingue de la précédente dans la mesure où le financement des projets des habitants n'est pas lié à un fonds spécial, mais est prévu dans la procédure générale d'élaboration du budget communal. On se rapproche donc du budget participatif étudié dans le cadre de la partie consacrée aux pratiques de coproduction, tout en se situant davantage dans une perspective d'appui aux projets des habitants. Un atout à relever dans l'expérience présentée ci-dessous est la transmission pour avis des projets portés par des groupes d'habitants à des structures participatives plus générales.

Nanterre : des structures participatives impliquées dans la sélection des projets

La ville de Nanterre a ainsi organisé un appel à projets auprès de tous les habitants (particuliers, groupes d'habitants ou associations) via l'envoi d'une plaquette de présentation. Selon le quartier et/ou le secteur concerné par le projet, les maires-adjoints¹³¹ et/ou le président du conseil de quartier¹³², avec les services compétents sont chargés d'aider à finaliser le projet et de l'instruire avec son initiateur. Le projet est présenté au conseil de quartier et/ou aux structures participatives concernées qui donnent leur avis sur son intérêt. C'est le maire-adjoint ou le président du conseil de quartier qui est chargé de porter le projet devant le bureau municipal et le conseil municipal. La procédure fait partie intégrante de la préparation budgétaire ; il s'agit de modifier cette préparation en favorisant l'intervention citoyenne. Quand le projet est retenu, l'initiateur est associé de près à sa réalisation. Tout refus est motivé. La procédure d'appel à projets elle-même a été définie par un groupe de travail intégrant de nombreux habitants.

■ AUTRE TYPE D'APPEL À PROJETS : L'OPÉRATION « QUARTIER DE VIE » DE LA FONDATION ROI BAUDOIN

Encourager la participation des habitants au développement de leur quartier, en partenariat avec les pouvoirs publics et les entreprises

L'opération « Quartier de vie » de la Fondation Roi Baudouin vise à encourager la participation des habitants au développement de leur quartier en soutenant des projets concrets d'amélioration de la qualité de vie menés par des partenariats composés d'habitants, d'acteurs du secteur privé et des pouvoirs publics locaux. Cette campagne, encore en cours actuellement¹³³, a fait l'objet de cinq appels à projets entre 1997 et 2003. On privilégie la réalisation de projets conçus à l'initiative des habitants, tout en les orientant vers

¹³¹ Echevins.

¹³² voir p. 113.

¹³³ Septembre 2003.

une démarche de coproduction avec les pouvoirs publics et les entreprises. Les habitants ont souvent une longueur d'avance puisqu'ils proposent théoriquement un projet aux autorités ; ils sont donc par le fait même mis en situation de force.

Les projets « Quartier de vie » soutenus en Wallonie jusqu'à présent sont essentiellement des projets d'aménagement d'espaces publics (espaces verts, plaines de jeux...). On trouve également des infrastructures (maisons de village...) et l'un ou l'autre service de proximité.

Des projets plus ou moins propices à la mobilisation des acteurs

Les projets peuvent être de niveaux de complexité divers et selon le cas, plus ou moins propices à l'instauration d'une mobilisation des habitants, des pouvoirs publics, des entreprises... Ainsi, l'aménagement de lieux abritant les activités de groupes particuliers (école, local de mouvement de jeunesse, maison de quartier ou de village...) motive plus facilement les groupes en cause et leurs proches à intervenir que des aménagements d'espaces plus anonymes. Par contre, la relation de partenariat avec les pouvoirs publics y est moins indispensable que pour un aménagement d'espace public.

Avantages

Un impact positif en termes d'animation, de sociabilité, de gouvernance...

- Outre le projet d'aménagement lui-même, des impacts positifs sur le milieu local sont observables en termes d'animation locale, d'établissement de contacts privilégiés entre personnes, de renforcement des comités d'habitants.
- Des résultats durables dans le domaine de la gouvernance locale apparaissent également : découverte de nouvelles manières de travailler plus démocratiques, persistance d'un partenariat public-privé ayant pour objectif de mener à bien des projets d'amélioration des quartiers concernés.

**Plus de
compréhension
mutuelle, de
tolérance et
de motivation
du personnel
communal**

- La relation directe avec les citoyens et leurs demandes, de même que l'intérêt des citoyens pour le bien public sont stimulants pour les représentants des communes qui voient le sens de leur action et se sentent tenus à une obligation de résultat face à la vigilance citoyenne.
 - Les attitudes communales s'assouplissent grâce à la proximité avec le citoyen : on constate une volonté de ne pas s'enfermer étroitement dans le respect des règlements et de trouver les aménagements nécessaires à une solution satisfaisante.
- L'attention de la commune à leur égard et l'implication des représentants communaux dans la démarche suscitent le respect des citoyens. La confrontation directe avec les communes permet une prise de conscience des impératifs et contraintes auxquelles celle-ci doit se conformer ; elle est susceptible de conduire les habitants à une meilleure acceptation des attitudes communales.
 - La création de liens de sympathie en complément des relations de type fonctionnel contribue à rapprocher une partie des citoyens de certains acteurs communaux et à faciliter la communication ultérieure entre eux.

Inconvénients

- La confrontation douloureuse d'un groupe local avec les contraintes du processus de projet peut le fragiliser.
- Toutes les catégories de la population n'ont pas un accès aussi aisé à la vie associative et au travail en partenariat.
- Les démarches consultatives menées par les habitants auprès de leurs pairs manquent parfois de professionnalisme.

Le rôle des habitants : une spécificité parfois difficile à conserver

- Il semble que dans certains cas puisse s'opérer une certaine confusion des rôles, les habitants étant amenés parfois à effectuer des tâches traditionnellement du domaine de l'administration communale (cahier des charges, recherche d'entrepreneurs et commandes de matériaux relatifs à des travaux d'amélioration de l'espace public...).
 - Il arrive que les habitants aient des difficultés d'appropriation de projets pourtant souhaités au départ, suite à l'intervention de professionnels et de procédures administratives qui les empêchent de percevoir concrètement l'évolution des choses et de mettre eux-mêmes la main à la pâte.
- Le développement d'un partenariat privilégié avec un seul comité de quartier risque d'avantager ce territoire par rapport à d'autres en y drainant une part importante des investissements communaux.

Conditions de réussite

- Si nécessaire, on peut inciter à une démarche d'« *empowerment* » menée par des professionnels vis-à-vis de groupes d'habitants moins formés, suivie dans un deuxième temps de la création de liens avec les institutions et les pouvoirs publics pour faire aboutir les projets. Il faut toutefois pousser les professionnels à ne pas agir en lieu et place des habitants et à ne pas monopoliser à eux seuls la relation avec la commune.

Inciter les habitants à se constituer en acteurs collectifs

- On peut inciter également les habitants à se constituer en acteurs pour jouer un rôle collectif au sein du partenariat, par exemple par le biais de la création de comités d'habitants, de préférence composés de manière à permettre des alliances entre les diverses catégories de la population. Pour ne pas se limiter à la prise en compte des besoins du groupe actif, il importe d'envisager une consultation plus large de la population. Certains partenariats ont besoin d'être sensibilisés à cette question.

- On aidera les habitants porteurs de projets à créer leurs propres outils de communication et leurs propres manières d'inciter à la participation du reste de la population en valorisant leurs relations avec leurs pairs, dans l'espace-temps quotidien. Ils peuvent développer des pratiques novatrices reposant sur leurs atouts spécifiques, différentes des pratiques institutionnelles.

Encourager le développement de la convivialité et de l'esprit de quartier

- On encouragera aussi le développement de la convivialité et de l'esprit de quartier. Les habitants participeront davantage à l'élaboration d'un projet qu'ils considèrent comme le leur.
- Il est utile de former les habitants et les autres partenaires à l'esprit et aux méthodes de la démarche participative, sans toutefois freiner leur créativité.
- Il est par ailleurs utile de pousser le partenariat à avoir plusieurs projets à son actif : la focalisation du partenariat sur un nombre suffisant de projets contribue au maintien de la mobilisation.
- On incitera aussi chaque partenaire à valoriser ses spécificités : rôle d'interpellation et de proposition, de participation à la conception des projets, de consultation de leurs pairs pour les habitants et rôle de garde-fou, de mise en cohérence des différentes actions pour les communes. Celles-ci devront donc garder également une distance critique par rapport aux propositions de la population.
- Bien souvent, la présence d'une cheville ouvrière est un facteur de réussite essentiel.

■ LE SOUTIEN À L'IMPLICATION DES HABITANTS

L'appui aux projets des habitants nécessite parfois, on l'a vu, un travail préalable d'aide à l'émergence et d'accompagnement des projets locaux.

**Aider à
l'émergence et à
l'accompagnement
des projets locaux**

L'implication a été définie en début d'ouvrage comme « l'instauration d'une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise. Cette approche a notamment été proposée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés »¹³⁴.

**S'inscrire dans
la culture des
groupes concernés**

Effectivement, on constate souvent un décalage entre l'offre institutionnelle de participation et la culture de groupes sociaux peu habitués à intervenir dans le cadre de réunions institutionnelles sur des problématiques relativement complexes et techniques. Le problème est lié à une absence de maîtrise des savoirs nécessaires, à une difficulté de communication avec les professionnels et à une méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics et des professionnels. Face à cela, une approche de proximité s'inscrivant au plus près de la vie quotidienne, de la culture et des préoccupations des habitants concernés paraît tout indiquée.

Cela nécessite l'intervention de moyens humains plus importants (animateurs, travailleurs sociaux, ...).

L'important est de ne pas perdre de vue la liaison des dynamiques émergeant de la population avec les enjeux institutionnels de plus grande ampleur concernant la vie de la collectivité.

¹³⁴ H. MILLET, *Evolution de la problématique de la participation (1979-1990)*, dans *Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC n°10*, été 1995, « De la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp. 29 et suivantes.

**Encourager
les habitants
à travailler
collectivement à la
prise en charge de
la réponse à leurs
besoins**

Concrètement, le soutien à l'implication des habitants signifie que des animateurs mènent un travail de proximité au sein d'une communauté locale afin d'encourager les habitants à travailler collectivement à la prise en charge de la réponse à leurs besoins.

Si l'on veut savoir ce que veulent des personnes qui verbalisent relativement peu, il faut se donner le moyen d'une observation des pratiques, d'une compréhension de leur signification et ce, avant et pendant la réalisation d'un projet : il importe en particulier de concevoir un projet par étapes avec analyse des réactions, des usages individuels et collectifs après une première réalisation, pour pouvoir éventuellement tenir compte par la suite de cette expérience¹³⁵.

¹³⁵ Voir J. MENGIN, *Guide du développement local et du développement social*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1989, p. 116.

L'exemple de la recherche-action participative d'Ita Gassel

« La recherche-action participative d'Ita Gassel se fonde sur un constat fait depuis longtemps par les ethnologues : il n'y a pas de groupe humain sans culture, si on entend par culture l'outillage dont il dispose pour voir le monde. Nous partons de l'hypothèse que cet outillage, même s'il n'est pas dans un état parfait, peut permettre au groupe en question de gagner en autonomie et de participer activement à partir de là à la vie de la collectivité plus large à laquelle il appartient. Notre travail consistera donc, en résumé, à découvrir avec une population sa culture (souvent éclatée, parcellisée, méprisée par elle-même et autrui), à la lui restituer comme outil praticable et à lui permettre de la mettre en œuvre. Le processus de la recherche-action participative est construit pour atteindre ce but¹³⁶.

Très concrètement, il est proposé notamment de partir des habitudes des gens. Par exemple, pour transformer le schéma des voiries locales (quelles sont les rues mettre en sens unique...), on ne propose pas de partir d'un référendum, mais bien des habitudes de la population. On va chez les gens avec un plan de l'entité et on leur demande quels sont leurs réseaux de déplacement, pour travailler, pour faire leurs courses, pour aller chez des amis... Partant de ce vécu, les pouvoirs communaux peuvent imaginer quels sont les aménagements à effectuer en relation avec la vie des gens. Cette méthode se veut donc très à l'écoute de leurs besoins qu'il est souvent difficile d'identifier par les méthodes traditionnelles « in abstracto¹³⁷ ».

¹³⁶ A. EL OMEIRI, I. GASSEL, J. LICATA, *Recherche-action participative à la cité du Coq (Jemappes)*, rapport n°3, novembre 1991.

¹³⁷ C. BERGER, S. BURNOTTE, R. HAROU, P. THYS (Habitat et Participation), *Développement rural et lutte contre l'exclusion sociale*, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, rapport final, volume 2, 1996, p. 21.

Avantages

La démarche est ancrée dans le respect de la culture des habitants, de leurs pratiques et de leur expression : les pouvoirs publics sont les accompagnateurs d'un processus endogène de développement des communautés locales, émanant de leur propre expression et de leur vision du monde. Il ne s'agit pas de partir de notions techniciennes et de faire rentrer les gens dans un « moule préfabriqué », démarche qui risque de susciter désintérêt et passivité.

Une démarche préparatoire à la participation aux instances de concertation et aux processus décisionnels

La participation est dans ce cadre une politique menée par les pouvoirs publics qui vise à éduquer les citoyens, à renforcer les liens sociaux afin qu'ils évoluent en structures associatives capables de participer aux instances de concertation et aux processus décisionnels. Elle se situe donc en amont de l'acte même de participation des habitants¹³⁸. Il s'agit d'une démarche préparatoire à une participation réelle aux prises de décision, sans laquelle celle-ci ne serait pas possible.

Inconvénients

Un risque réel est d'en rester à de l'animation sans permettre aux populations de participer aux prises de décision importantes susceptibles d'affecter leur avenir.

Un autre risque est celui de la prise de pouvoir des travailleurs sociaux considérés trop rapidement comme les porte-parole de la population.

La démarche nécessite des moyens humains importants.

¹³⁸ H. MILET, *Etat de la participation en France et aux U.S.A.*, dans PROFESSION BANLIEUE, *Autour du pacte de relance « la participation des habitants »*, Novembre 1997, p. 28.

Conditions de réussite

On préconisera quelques attitudes à adopter pour optimiser la démarche d'implication des habitants :

Travailler à la liaison de la dynamique d'animation locale avec des enjeux plus vastes

- mettre en place des stratégies d'éducation permanente, de mise en relation des habitants, d'émergence de groupes et de leaders, de construction de micro-projets à la base¹³⁹ ;
- travailler à la liaison de la dynamique d'animation locale avec les enjeux plus vastes traversant le territoire considéré, les prises de décision politiques. L'élargissement des préoccupations des habitants peut être suscité à partir d'un projet concret, en exploitant les enjeux et les compétences institutionnelles qui y sont liées ;
- ne pas agir à la place des gens, mais jouer un rôle de soutien à leurs projets ;
- intégrer les professionnels du secteur social, leurs ressources et leur capacité d'action, mais ne pas les considérer comme des représentants des habitants ; oser le cas échéant identifier des pratiques dysfonctionnelles en leur sein et leur proposer de nouveaux comportements¹⁴⁰ ;

¹³⁹ Voir à ce sujet GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REGENERATION URBAINE DANS L'EUROPE DU NORD OUEST, *La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, compte-rendu du séminaire des 23,24 et 25 avril 2001 à Birmingham*, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2001 ainsi que C. BERGER, S. BURNOTTE, R. HAROU, P. THYS, 1996, *op. cit.*

¹⁴⁰ Voir à ce propos M. BONETTI, M. CONAN, B. ALLEN, *Développement social urbain, stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991.

Etre à l'écoute
de la parole des
plus démunis
et chercher à
comprendre leur
vision du monde

- être à l'écoute en direct de la parole des plus démunis, chercher à comprendre leur vision du monde et oser opérer en ce sens un processus de « décentration »¹⁴¹ ;
- faciliter l'expression de ce public-cible en direction des autres groupes sociaux¹⁴².

¹⁴¹ Voir à ce sujet P. BRUN, *Pour une connaissance émancipatoire des plus pauvres : Jürgen Habermas et Joseph Wresinsky*, dans P. FONTAINE (dir.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-la-Neuve, éd. Travailler le social, 1996, pp. 115 et suivantes.

¹⁴² Voir par exemple le théâtre-action et sa fonction d'interpellation.

Conclusions

Les habitants peuvent être associés à des décisions et projets touchant à de nombreux domaines de la vie communale : élaboration de la déclaration de politique communale, du budget, de documents stratégiques aboutissant à des programmes d'action communaux, opérations d'aménagement actif, de développement d'un quartier, décisions d'implantation d'équipements, de logements ou d'entreprises, gestion d'équipements ou de sites.

Le souhait d'impliquer les habitants peut s'inspirer de motivations diverses : aboutir à une décision optimale intégrant un maximum de points de vue, créer une adhésion à l'égard des décisions, mobiliser les acteurs et concourir ainsi à une mise en œuvre effective des politiques et des projets, renforcer la capacité des acteurs à répondre à leurs besoins, lutter contre l'exclusion de certains groupes sociaux, donner confiance aux citoyens, les sensibiliser, gérer des conflits ou tenter de les éviter. Les finalités poursuivies s'articulent essentiellement autour de trois thématiques : le renforcement de la démocratie, l'amélioration de la gestion locale et la promotion de l'éducation permanente.

On aura trouvé tout au long de cet ouvrage une série d'indications pour faciliter la participation des citoyens à la vie locale, qu'il s'agisse de mettre en débat des projets publics à partir de démarches d'information, de consultation et/ou de concertation, d'associer les citoyens à l'élaboration de projets dans le cadre d'un partenariat avec la commune ou encore de sélectionner et de soutenir un certain nombre de projets portés par la population.

Eviter les travers d'une réaction hâtive et émotionnelle en organisant l'information préalable et le débat avant une consultation

Certaines recommandations spécifiques à l'une ou l'autre forme de participation peuvent être émises.

En ce qui concerne la consultation, on insistera sur l'importance de favoriser l'information préalable, le débat, la délibération afin d'aider les participants à réagir sur la base d'une réflexion élargie et d'éviter les travers d'une réaction non informée.

On privilégiera aussi la diversité des interlocuteurs pour recueillir l'avis des différentes catégories de la population et avoir une représentativité acceptable des résultats.

La question de la représentativité est fréquemment posée et l'image que s'en fait le public influe sur la légitimité de la décision. Cette préoccupation doit se traduire dans un certain nombre de démarches : tenir un inventaire permanent des types de personnes consultées; connaître les caractéristiques de la population du territoire visé par le projet et les confronter avec l'échantillon des acteurs et personnes consultés ; recontacter des personnes ou groupes absents ou trop peu représentés dans une première vague de consultations. Il importe de penser également à toutes les catégories d'usagers du territoire concerné. On prévoira aussi des règles pour assurer une représentativité optimale dans les commissions consultatives : un organe consultatif requiert davantage de représentativité qu'un organe partenarial.

La consultation peut être individualisée (enquête, enquête publique, ...) ou collective (réunions, panels,...). La deuxième possibilité, à condition que le processus se déroule pendant une certaine durée, permet déjà le débat, l'apprentissage, l'évolution des positions... et peut constituer dans certains cas l'amorce d'une organisation et d'une mobilisation de la population.

La concertation et la coproduction vont encore plus loin sur la voie de l'investissement collectif des citoyens en les intégrant davantage à la réflexion sur les projets et en leur permettant de travailler en partenariat avec les pouvoirs publics. Ces démarches rencontrent toutefois aussi certaines difficultés.

La concertation implique de faire intervenir des représentants de la population car elle ne peut matériellement se dérouler en grand groupe. Elle suppose également que toutes les parties concernées soient bien représentées. Cette nécessité pose le problème de la désignation la plus juste possible des représentants et de l'effectivité du rôle de relais que ceux-ci devraient entretenir avec le reste de la population.

Vérifier si les projets élaborés en coproduction répondent bien aux besoins de la population

Pour ce qui est de *la coproduction*, le travail en partenariat est un moyen d'instaurer un climat de confiance entre les acteurs. Une démarche d'élaboration de propositions en groupes de travail ne dispense pas d'associer d'une autre manière le

reste de la population au processus. Cela permettra de tester si le soutien des projets est suffisant et s'ils répondent effectivement aux besoins.

Venons-en à *l'appui aux projets des habitants*. Dans cette perspective, l'objectif est de favoriser la mobilisation de la population, elle-même dynamisée par la diffusion d'un appel à projets assorti d'une possibilité de financement. Il est intéressant de constater que certains groupes se lancent dans des projets principalement à cause de l'opportunité de soutien qui leur est fournie.

Faciliter la prise en charge de ses besoins par la société civile sans entériner une démission des pouvoirs publics

Faciliter la prise en charge des besoins par la société civile organisée est une attitude positive si elle ne consacre pas la démission des pouvoirs publics. Ceux-ci gardent un rôle de coordination grâce à la sélection et au financement des projets qui cadrent avec leurs objectifs. Par ailleurs, une série d'actions restent bien sûr de leur ressort.

Enfin, l'appui aux projets des habitants permet d'opérer une décentration par rapport à la logique habituelle des pouvoirs publics qui se mettent ainsi à l'écoute des initiatives citoyennes. Cette approche nécessite de leur part un investissement tant financier qu'en moyens humains.

Elle est plus facile à mettre en œuvre dans des milieux ayant une culture associative tout en étant particulièrement adaptée aussi à un objectif de lutte contre l'exclusion sociale dans des quartiers plus défavorisés ; dans ce dernier cas, un travail de développement communautaire sera souvent nécessaire au préalable.

La participation des citoyens permet-elle de répondre plus adéquatement aux problèmes et d'aller vers le développement durable ? A certaines conditions...

Finalement, la question fondamentale n'est-elle pas celle-ci : la participation des citoyens permet-elle de répondre plus adéquatement aux problèmes d'une collectivité locale, d'aller vers plus de solidarité et un monde plus durable ? Faute d'étude empirique générale sur ces aspects, on peut déjà proposer quelques pistes. Il semble en effet que la participation puisse tendre vers ces objectifs à certaines conditions ; nous les explicitons ci-dessous, sous forme de liste non exhaustive.

Viser la transparence et soigner la relation avec les citoyens

La volonté politique est indispensable à une véritable participation. Une attitude ouverte et franche de la part de l'autorité communale impose le respect même si par ailleurs la même autorité prend des positions fermes quant à certains principes ou options.

Par contre, des expériences participatives peu crédibles menées dans le seul but de faire bonne figure auprès de la population auront un impact défavorable sur les tentatives ultérieures de nouer le dialogue.

Il importe d'annoncer clairement les règles du jeu, la suite qui sera donnée à la parole des citoyens... Les contraintes auxquelles le pouvoir communal est soumis devront être exposées d'emblée afin de ne pas éveiller d'attentes irréalistes.

Encourager la motivation des habitants à participer

Les pouvoirs publics se plaignent fréquemment du manque de participation des habitants lorsqu'on les sollicite. La motivation des habitants et son maintien dans la durée s'appuient sur des bénéfices escomptés. Ceux-ci peuvent provenir des résultats visibles de la participation sur le milieu local, ou simplement déjà du processus participatif en lui-même. Ainsi la convivialité, le caractère festif des rencontres, le plaisir de se retrouver motivent bon nombre de candidats à la participation. Les apprentissages sont également un motif de satisfaction.

Par contre, les procédures administratives différant la réalisation des projets, alors que la participation a éveillé l'espoir d'une concrétisation des attentes, sont un facteur avéré de découragement des habitants voire d'échec des projets. Dans ces situations, il importe de poursuivre plusieurs projets simultanément pour que les participants continuent à se mobiliser. D'où l'intérêt de mener les projets d'aménagement, soumis à différentes procédures d'autorisations et de financement, en même temps que des projets d'animation à réaliser sur fonds propres. Des structures telles que les fonds de participation des habitants peuvent encourager ces pratiques.

Pour les habitants les plus conscients, le simple fait de s'insérer dans une démarche de participation citoyenne est chargé de sens. On remarque la présence de chevilles ouvrières, souvent impliquées dans plusieurs structures et projets locaux, dont l'absence constituerait une entrave majeure à la poursuite des projets réalisés en partenariat.

La demande sociale constitue également un facteur de motivation important pour un groupe porteur de projet : un comité favorisant la prise en compte des demandes de la population est parfois très fréquemment sollicité par les citoyens s'il arrive à faire ses preuves.

Ancrer l'offre de participation dans le quotidien et la culture des habitants

Les habitants soucieux de la mobilisation de leurs pairs recourent à des pratiques proches de la vie quotidienne : soupers chez l'un ou l'autre, fêtes de quartier, autant d'occasions d'informer ou d'associer les participants à des projets. Assurer la garde d'enfants pendant une réunion, en garantir une durée raisonnable, ne pas prévoir de réunion le soir d'un match de football..., sont des détails qui comptent.

On peut organiser des réunions dans les quartiers et villages plus reculés tout comme dans les centres administratifs et ainsi aller à la rencontre de la population.

Adapter les méthodes et les outils à la culture des habitants suppose parfois de traduire un questionnaire en langue étrangère ou de le rédiger avec le concours d'habitants du quartier, de recourir à des modes d'expression qui ne nécessitent pas la maîtrise du langage ou de proposer des actions concrètes à une population qui privilégie l'agir.

Dépasser les réactions de type NIMBY

Une simple consultation non précédée d'une phase de débat et de délibération peut mener à des dérapages dans la mesure où prime avant tout l'expression d'intérêts particuliers. On retrouve là ce que l'on qualifie souvent de phénomène NIMBY. Des rejets se manifestent par rapport à des nuisances environnementales, ainsi qu'à ce qui pourrait être perçu comme des nuisances sociales.

S'il importe de léser le moins possible les intérêts particuliers, certains projets nécessaires à la vie économique ou sociale doivent néanmoins pouvoir se réaliser en recherchant la localisation la plus appropriée.

Quelques attitudes s'imposent pour éviter ou gérer cette attitude de rejet : informer et organiser une concertation avec les citoyens le plus en amont possible, exposer d'emblée les principes ou options éthiques sur lesquels les pouvoirs publics souhaitent baser leur action et qui ne peuvent être remis en question, oeuvrer à la gestion des conflits et à la recherche du consensus.

Susciter la participation en amont du processus décisionnel

Des consultations intervenant ponctuellement en phase finale de projet sont peu propices à une évolution des mentalités, d'autant qu'une information tardive est susceptible d'éveiller d'emblée la méfiance et de radicaliser les comportements. Ouvrir le dialogue en amont du processus décisionnel permet déjà d'éviter une série d'embûches.

Gérer les conflits

Des conflits surviennent inévitablement au cours d'un processus participatif mettant en présence des intérêts différents. Il est important de pouvoir les gérer grâce à un savoir-faire suffisamment professionnel et de disposer de critères qui permettront de trancher si nécessaire. Appliquer d'office la solution qui remporte l'adhésion de la majorité lors d'une consultation populaire n'est pas une solution-miracle. S'il existe une opposition marquée de la part d'une partie de la population, il importe d'engager un processus de concertation pour tenter d'arriver à un accord.

Tenir compte des résultats de la démarche participative dans la prise de décision

Les citoyens ont besoin de sentir que leur parole est prise au sérieux. Que les positions exprimées par les habitants soient suivies ou non par les pouvoirs publics, il importe en tout cas de rendre compte des suites données à la démarche participative et d'explicitier les choix des élus. Si l'expression citoyenne est niée, l'image des pouvoirs publics en pâtira inévitablement et cela se répercutera sur les tentatives ultérieures d'associer les citoyens.

Articuler au mieux expertise et participation

On l'a dit, les décisions publiques résultent souvent d'un double processus : appel à l'expertise de professionnels et à la participation des habitants. Ces deux dimensions sont complémentaires et gagnent à être intégrées, mais la réalité est parfois bien éloignée de cet idéal. On tentera donc de nourrir le travail de l'expert par une meilleure compréhension des opinions et pratiques des habitants (approfondissement du diagnostic, propositions plus réalistes,...) et d'éclairer la réflexion des habitants par des apports d'expertise¹⁴³ dès que le besoin s'en fait sentir.

Prendre en compte toutes les catégories de la population et accorder une attention particulière à celles qui sont habituellement exclues

Même adressées à tous, les démarches consultatives ne donnent lieu qu'à un nombre limité de réponses ; la concertation et la coproduction, par leur nature, ne s'adressent qu'à un nombre restreint de participants.

De façon générale, pour donner l'audience la plus large possible aux projets en élaboration, il est intéressant de multiplier les lieux et occasions de dialogue, d'assurer le relais avec les associations et groupements locaux, d'utiliser les réseaux relationnels existant au sein de la population.

On aura constaté à plusieurs reprises dans cet ouvrage que les catégories les plus défavorisées de la population évoluent le plus souvent en marge des pratiques participatives traditionnelles qui font appel à l'expression écrite, à l'organisation de réunions et à la prise de parole en public.

Des méthodes particulières de participation doivent dès lors être utilisées. Elles devront viser à développer l'autonomie de ces groupes en soutenant leurs projets.

¹⁴³ Ce dernier aspect est notamment bien pris en compte dans le cadre de l'organisation de panels de citoyens.

Mettre en place des structures participatives durables

Au delà des expériences ponctuelles et des intérêts personnels de l'un ou l'autre élu, il est nécessaire que des structures contribuent à perpétuer la participation des citoyens. Maison de la participation, permanence de quartier, service en charge de la communication avec les citoyens, conseils consultatifs, ateliers de travail urbain, conventions de collaboration avec des comités de quartier sont autant de manières d'encadrer et d'accompagner de façon durable des processus de participation des citoyens à la vie communale.

Ne pas limiter la participation à la sphère de proximité

Même si la proximité paraît être une échelle idéale pour toucher la population en traitant de ce qui l'atteint de près et si les pratiques participatives à cette échelle ont toute leur valeur, s'y cantonner constitue un danger : celui de l'enfermement sur le quartier ou le village. Les citoyens devraient pouvoir aborder toutes les questions de société qui ont un retentissement sur leur destinée. On les incitera à replacer leurs propositions dans un projet global cohérent et à prendre en compte les intérêts plus généraux de la collectivité. Une autre limite de l'approche locale est que cette échelle ne permet pas de résoudre tous les problèmes. Néanmoins, le niveau local constitue une étape indispensable dans ce processus d'ouverture car il est un lieu d'apprentissage du débat et de développement de projets en commun.

Articuler les différents dispositifs participatifs

Le tour d'horizon que nous avons effectué a permis de constater combien les formes que peut prendre la participation sont diverses. Elles ne fonctionnent malheureusement pas toujours en synergie. Des citoyens perpétuellement consultés finissent par se démobiliser s'ils ne voient pas arriver de résultats probants dans un délai raisonnable.

L'idéal serait que les communes mènent une politique intégrée de participation, par le biais d'un organe permanent. Celui-ci pourrait être un service de proximité issu d'une décentralisation administrative (maison de la participation, antenne de quartier ...), un conseil de quartier comportant des représentants de la population et des élus, ou encore un comité de quartier répondant à certains critères de représentativité. Il pourrait avoir pour rôle d'orchestrer les démarches participatives dans divers domaines et d'assurer une cohérence pour éviter les redondances et les risques de saturation.

Créer les conditions du dialogue nécessite sans doute plus que jamais d'arriver à instaurer des liens entre deux types de dynamiques participatives : les initiatives spontanées de la population et les démarches institutionnelles qui lui sont proposées.

Bibliographie

ADELS, *Conseils de quartier, modes d'emploi*, publication hors série de la revue *Territoires*, 2003.

ANCEL F., *Le Fonds de Participation des Habitants, un outil de changement ?* dans « *Un outil au service des habitants : les fonds de participation* », *Les cahiers de Profession Banlieue*, avril 2001.

BARBE L., *Les choix organisationnels dans les actions de soutien aux initiatives d'habitants*, dans « *Un outil au service des habitants : les fonds de participation* », *Les cahiers de Profession Banlieue*, avril 2001.

BERGER C., BURNOTTE S., HAROU R., THYS P. (Habitat et Participation), *Développement rural et lutte contre l'exclusion sociale*, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, rapport final, volume 2, 1996.

BERTHIER N., *Les techniques d'enquête en sciences sociales, méthode et exercices corrigés*, Paris, Armand Collin, 1998.

BLONDIAU P., TILMAN V., *Création et gestion d'un site Internet communal, Guide juridique*, UVCW/CRID, 2000, disponible sur le site www.uvcw.be

BONETTI M., CONAN M., ALLEN B., *Développement social urbain, stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991.

BRACH P., *QI Mangombroux. Un quartier d'initiatives*, dans *Les Echos du Logement*, n° 4, octobre 2000, p. 114-117, disponible sur www.mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/PagesDG/E_Echos4_00.pdf

BRUN P., *Pour une connaissance émancipatoire des plus pauvres : Jürgen Habermas et Joseph Wresinsky*, dans FONTAINE P. (dir.), *La connaissance des pauvres*, Louvain-la-Neuve, Travailler le social, 1996, pp. 115 et suivantes.

CALON M., *Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié*, dans BONNET M. (dir.) *Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Paris, Plan construction, 1997.

COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM (2001), 428 final, Bruxelles, le 25.7.2001.

COMMISSION EUROPÉENNE, *L'information émanant du secteur public: une ressource clef pour l'Europe. Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information*, COM (1998).

DASNOY C., *Le contrat de rivière, un modèle pour la gestion de l'eau ?*, dans *Environnement et société*, n°22, 1999, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, pp.55-67.

DAWANCE S., *A qui la présidence ?*, dans *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 3, avril-mai 2001, pp. 2-3.

DECLÈVE B., FORRAY R., MICHIALINO P. (dir.) *Coproduire nos espaces publics*, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002, 195 p.

DE COOREBYTER V., *La citoyenneté*, dans *Dossiers du CRISP*, n° 56, 2002.

DECOSTER D.-P. (dir.), *Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne*, U.L.B., 2002.

DELNOY M., *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement, une construction neuve et en extension dont l'assise est incertaine*, dans *Aménagement Environnement*, livraison spéciale 2000 (*Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire*), pp. 73 et suivantes.

DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE/VILLE DE BOBIGNY, *Document préparatoire à la rencontre nationale du 26 avril 2003*.

DE THIER D., SAELENS S., VERMEIREN B., *Guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité*, 2001, éditions du MET.

DEVREUX R., *Vers une unification de la procédure d'enquête publique ?*, dans *Revue communale*, sept.-oct. 1977.

EL OMEIRI A., GASSEL I., LICATA J., *Recherche-action participative à la cité du Coq (Jemappes)*, rapport n° 3, novembre 1991.

ESPACE ENVIRONNEMENT, *Eléments de méthode pour la concertation dans le cadre des enquêtes publiques et pour les comités d'accompagnement*, avec l'appui du Ministère de la Région wallonne, D.G.R.N.E., 2002.

FORRAY R., *Travail urbain, espace public et démocratie locale*, Cahier n°1, Atelier de travail urbain de Grande Synthe, 1994-1995.

FRANCOIS L., MEEUS G., *Les terrils, dialoguer pour aménager. Valorisation des terrils et aménagement du territoire, étude méthodologique*, Espace Environnement, 1993.

GAUDIN J.-P., *Politiques urbaines et négociations territoriales*, dans *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995.

GOVAERTS P., HAGELSTEIN R., HANIN Y., SINZOT A. (CREAT-UCL), *Evaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'en améliorer l'efficacité. Rénovation urbaine. Phase 1 : évaluation et bilan*, Etude réalisée à la demande de la Région wallonne, 1997.

GOVAERTS P., HAGELSTEIN R., HAROU R., MORELLE S., SINZOT A., VAN DE CASTEELE Y. (CREAT-UCL), SONECOM, CEAT, *Evaluation de la décentralisation et de la participation, Rapport final, lots 1 à 4*, Etude réalisée en collaboration avec SONECOM et la CEAT (Lausanne) à la demande de la Région wallonne, 2002.

GREFFET F., *L'offre de démocratie locale sur le Web : l'exemple des sites de grandes villes*, document présenté aux 4e Rencontres « Ville-Management » 16, 17 Novembre 2000 à Nancy.

GRET M., SINTOMER Y., *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, éd. La Découverte, 2002.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉGÉNÉRATION URBAINE DANS L'EUROPE DU NORD-OUEST, *La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, Synthèse des contributions des villes et conclusions, séminaire des 23, 24 et 25 avril à Birmingham*, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, septembre 2001.

INSITES CONSULTING, *Belgian Internet Mapping*, avril 2003, disponible sur <http://www.insites-consulting.com>

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE, *L'accès à l'information en environnement*, Ministère de la Région wallonne/DGPL, 1998.

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE, *Relations entreprise-riverains. Un comité d'accompagnement, pourquoi ?, comment ?*, 2000, 4 p.

La Lettre des C.C.A.T., revue disponible sur www.iewonline.be

MARRIS C., JOLY P.-B., *La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France*, dans *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 4^e trimestre 1999.

MARTIN N. (Habitat et Participation), *Aménager une place*, Ministère de la Région wallonne, D.G.A.T.L.P., 1992.

MEEUS G., *Cas pratiques et éléments de méthode pour une concertation entre tous les partenaires du cadre de vie*, Note pour la formation « La gestion des conflits en environnement et aménagement du territoire » au centre culturel du Brabant wallon le 28 novembre 1997.

MICHEL J.-L., *L'é-gouvernement peut-il servir les stratégies de changement des administrations locales et régionales ?*, 2002, disponible sur www.communiqance.com

MICHEL Q., HANSON S., *Multiplicité des procédures et faible participation ?*, dans *Les cahiers de l'urbanisme, Aménagement et participation*, Hors série avril 2003, pp.25-44.

MILET H., *Etat de la participation en France et aux U.S.A.*, dans *Profession banlieue, Autour du pacte de relance « la participation des habitants »*, novembre 1997.

MILET H., *Evolution de la problématique de la participation (1979-1990)*, dans *Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC*, n° 10, été 1995 : « *De la participation des habitants, participation et citoyenneté* », pp.29 et suivantes.

MENGIN J., *Guide du développement local et du développement social*, Paris, L'Harmattan, 1989.

MORMONT M. (dir.), MOUGENOT C., DASNOY C., *Instruments politiques du développement durable et rôle de la population – Partie 2 : actions collectives et territoires durables*, Rapport de la convention HL/19/06, SSTC, Programme « Leviers pour une politique de développement durable », juin 2001.

MULDERS M., GROSJEAN N., *La communication environnementale à destination du citoyen, rôles des écoconseillers, relais et coordination*, communication lors du colloque du 12 octobre 2001 « Nouvelle législation et bonnes pratiques de prévention et de gestion du NIMBY » à Namur. Disponible sur www.abece.be/coll_nimby.htm

NT-LOGIC et D.G.P.L., *Valoriser son site Internet*, 2000, disponible sur www.awt.be

OFFE C., PREUSS U., *Democratic Institutions and Moral Resources*, dans HELD D. (ed.), *Political theory today*, Cambridge, Polity press, 1991.

PAPADOPOULOS Y., *Démocratie, gouvernance, et management de l'interdépendance : des rapports complexes*, dans SANTISO J. (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, 2002, pp. 133-157.

PAQUES M., *Aspects juridiques de l'enquête publique*, dans *Les cahiers de l'urbanisme, Aménagement et participation*, Hors série avril 2003, pp.12-24.

PARLEMENT WALLON, *Rapport de la commission spéciale sur la problématique du Syndrôme NIMBY*, mars 1999.

PURDUE D., *Whose knowledge counts ? Experts, counterexperts and the lay public*, dans *The ecologist*, 25 (5), 1995, pp. 170-172.

ROSILLON F., *Vers le développement durable dans le domaine de l'eau : apports d'une gestion locale et participative. Application de la gestion de l'eau en Région wallonne à travers l'expérience des contrats de rivière*, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, thèse de doctorat, 2001, 271 p.

RIGUELLE G., *Pour en savoir un peu plus sur les ZIP*, dans *Les Echos du Logement*, n° 4, octobre 2000, p. 109-112, disponible sur www.mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/PagesDG/E Echos4_00.pdf

ROUSSEAU E., *La démocratie locale*, dans *Mouvement communal*, 2001/3, n° 756, pp. 117-124, disponible sur www.uvcw.be

SANDERS L., *Against deliberation*, dans *Political Theory*, 25, pp. 31-55.

SCAILQUIN S., *Consultons les C.C.A.T.*, dans *La Lettre des C.C.A.T.*, n° 13, décembre 2002-janvier 2003, pp. 6-7, disponible sur www.iewonline.be

SCHAER R., *Les conférences de citoyens : l'agora du 21^{ème} siècle ?*, dans *Débat public et concertation : l'illusion démocratique ?*, compte-rendu des Premières Matinées de l'A.F.C.A.P., septembre 2002, disponible sur www.affairespubliques.com

SENAT (France), Service des affaires européennes, Division des études de législation comparée, *Le référendum communal*, Les documents de travail du sénat, Série Législation comparée, LC 111, septembre 2002, disponible sur www.senat.fr/elc.html

STOKER G., *La participation des citoyens à la vie publique locale. Rapport du Comité Directeur sur la Démocratie locale et régionale*, dans *Communes et régions d'Europe*, n° 72, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2000, pp.16 et suivantes.

U.V.C.W., *Pour une institution communale renouvelée, document de réflexion de la commission « Loi communale » pour un décret communal wallon*, 2001, 32 p., disponible sur www.uvcw.be/publications/online/decret_communal.pdf.

VALLUY J., *Etude bibliographique sur la contractualisation des politiques publiques, Rapport à l'Institut de la Décentralisation*, Paris, 1998, disponible sur www.cr-npdc.fr/logic/cp-valluy.doc

VAN BASTELAER B., *Vade-mecum pour la création d'un site communal d'information orienté vers le citoyen*, Namur, D.G.P.L., 2000.

VANDER BORGHT P., ROSILLON F., *Le contrat de rivière et la concertation : analyse*, dans *La gestion de l'eau : pour un développement durable. Namur, 29-30 novembre 1999*, Inter-Environnement Wallonie, 1999, pp. 123-131.

VILLE DE SERAING, *Les comités de quartier*, brochure éditée par la Ville de Seraing et le Plan Fédéral des Grandes villes, 2002, disponible sur www.seraing.be

VODOZ L., *La prise de décision par consensus : pourquoi, comment, à quelles conditions ?*, dans *Environnement et Société*, n°13, 1994, pp. 57-66.

ZWETKOFF C., *Sentiment de justice et conflits d'implantation*, dans *Environnement et Société*, n°18, 1997, pp. 5-17.

Table des matières

Editorial	2
Introduction	4
La participation des citoyens : pourquoi ?	8
La participation, outil de renforcement de la démocratie	10
La participation, complément de la démocratie représentative	10
La participation, réponse possible aux limites de la technocratie	12
La participation, outil d'amélioration de la gestion locale	13
La participation comme outil d'information et de sensibilisation	13
La participation comme outil de connaissance du contexte local	13
La participation comme instrument de mobilisation des forces vives locales au service du développement	14
La participation comme outil d'adhésion à l'action publique	14
La participation, outil d'émancipation et d'éducation permanente	15
Le soutien des communautés en vue de la production de réponses à leurs besoins	15
Le développement de liens sociaux	16
La participation des citoyens : quelques points de repère	18
Définition et typologies de la participation	20
Participation spontanée et participation institutionnelle	20
Modèle hiérarchique et modèle négocié	21
Typologie de la participation institutionnelle	22
<i>La mise en débat des politiques et des projets ou participation informationnelle et consultative</i>	22
<i>La coproduction</i>	23
<i>L'appui aux projets des habitants</i>	23
<i>La délégation</i>	24

Le moment de la participation	24
Enjeux liés à la participation	25
Gouvernance, participation et démocratie / L'accès des citoyens à la participation	25
L'articulation entre expertise, participation et processus de décision	26
Le dépassement du phénomène NIMBY	27
La prise en compte de la participation citoyenne dans la prise de décision	27
Les effets de la participation et du partenariat sur les décisions publiques	28
La participation des citoyens : comment ?	30
La mise en débat des politiques et projets	32
<i>L'information</i>	32
Le droit à l'information	33
La communication dans une perspective de démocratie participative	35
Le choix des supports de communication	39
Les nouvelles technologies de l'information et de la communication	44
Les facteurs de réussite de la communication	50
<i>La consultation</i>	55
La consultation populaire communale	55
Les sondages et enquêtes	60
Les panels ou conférences de citoyens	63
L'enquête publique	68
Les réunions d'information-consultation	72
La consultation d'organes intégrant des représentants de la population	76
<i>Les conseils consultatifs communaux</i>	77
<i>Les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire</i>	79
<i>La concertation</i>	86
Les réunions de concertation	87
Les comités d'accompagnement de projets	92

Les commissions de rénovation de quartier	96
La concertation avec des organes non institutionnels issus de la population	100
<i>La participation des groupes d'intérêts</i>	<i>102</i>
<i>La participation des comités de quartier</i>	<i>104</i>
La coproduction des politiques et projets	115
La coproduction d'un outil de développement stratégique	116
La coproduction du budget : le budget participatif	121
Les enveloppes de quartier	127
La coproduction d'aménagements d'espaces publics / les ateliers de travail urbain ou ateliers publics d'urbanisme	132
L'appui aux projets des habitants	137
Les fonds de participation des habitants	138
Les fonds de travail urbain	144
Les appels à projets dans le cadre de la préparation du budget communal	144
Autre type d'appel à projets : l'opération « Quartier de vie » de la Fondation Roi Baudouin	145
Le soutien à l'implication des habitants	150
Conclusions	156
Bibliographie	165