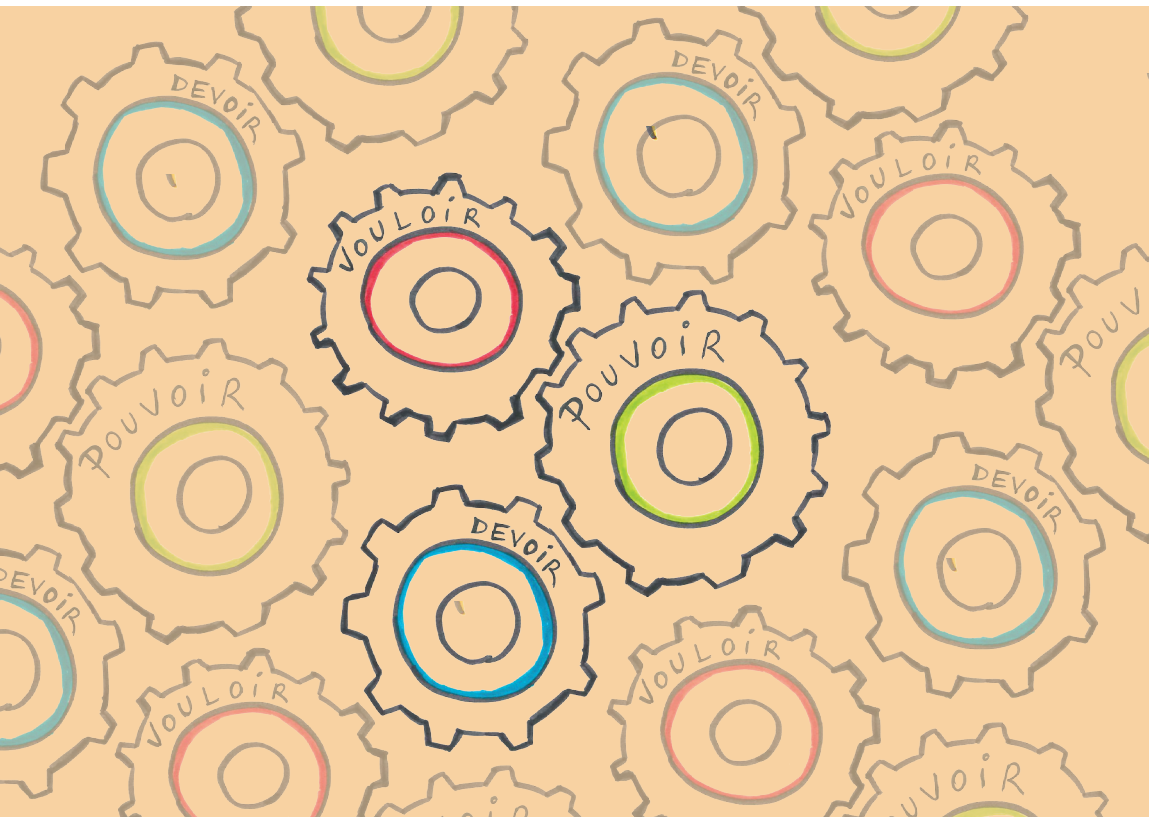




# Participer

Entre droit formel et  
réelle liberté d'expression





## **Periferia aisbl**

Rue de la Colonne, 1  
1080 Bruxelles

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

+32 (0) 2 544 07 93

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

Rédaction et conception graphique : Marie-Noëlle Van Wessem et Periferia aisbl

Illustrations : Marie-Noëlle Van Wessem

1ère Edition 2015

Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

P.5

Pourquoi aborder cette question ?

Participer, d'un droit formel à un engagement libre et réel

## POUVOIR PARTICIPER

P.15

D'abord, avoir et connaître les opportunités de participer

Ensuite, être pleinement « capable » de participer

En conclusion, participer d'abord une question de « pouvoir »

## DEVOIR PARTICIPER

P.35

La dérive capacitaire, l'injonction de participer pesant sur les citoyens

Une autre injonction à la participation, pesant sur les pouvoirs publics

En conclusion, participer une question de « devoir »

## VOULOIR PARTICIPER

P.43

Une volonté personnelle sous influence

Le droit de ne pas toujours être connectés aux pouvoirs publics

En conclusion, participer une question de « vouloir »

## POINTS D'ATTENTION

P.47



# POURQUOI ABORDER CETTE QUESTION ?

*« De toute façon, les gens ne participent pas, ils n'ont pas envie, cela ne les intéresse pas, ils ont d'autres problèmes ! »*

*« Cette dame c'est une "super citoyenne", elle est toujours partante pour tout, on peut compter sur elle ! »*

*« Ce sont toujours les mêmes qui prennent la parole : les "grandes-gueules", les "emmerdeurs" ! Les autres, on ne les entend pas. »*

*« Pourtant quand on croise les gens en rue et qu'on discute un peu, on voit qu'ils ont des choses à dire, qu'ils connaissent bien leur commune... Ca serait tellement riche s'ils venaient les dire dans ces espaces. »*

Combien de fois n'a-t-on entendu ce genre de propos ? Combien d'acteurs de terrain se creusent la tête chaque jour pour inventer, réinventer, imaginer leur manière de mobiliser les citoyens ou de collecter leur parole sur un sujet ?

La participation citoyenne, ce n'est pas seulement un idéal, une théorie, un « chouette » concept ; c'est une réalité... ou plutôt des réalités ! Car il existe bien des manières de participer et d'engager la participation des citoyens.

Dans les années '90, la participation a connu un tournant. De formes d'organisation collective et de mobilisation de citoyennes et citoyens organisé(e)s « dans les rues », elle s'est progressivement imposée comme nouveau mode de faire des pouvoirs publics. Une sorte d'injonction des pouvoirs publics à faire de la participation. On a vu des processus participatifs se mettre en place au sein de programmes de

rénovation urbaine, d'appels à projets, d'espaces de consultation... Autant d'espaces de délibération où le citoyen est amené à dialoguer avec des élus, des représentants de l'administration, des techniciens, parfois des représentants du secteur privé, d'autres citoyens...

Dans le même temps, la logique de l'État Social Actif est apparue en réponse aux critiques adressées aux institutions publiques de traiter les gens en difficultés en « assistés de la société ». Et avec celle-ci, une considération très libérale du citoyen qui se doit d'être actif de sa vie, voire proactif, autonome, entreprenant,...pour trouver presque seul et de façon « responsable » des solutions à sa situation. Dans ce cadre, la participation a été élevée au statut de devoir citoyen, alors qu'elle était jusqu'alors un droit du citoyen.

*Mais non, la participation ne s'impose pas, elle reste quelque chose que chacun est libre de choisir ou pas !*

D'ailleurs, nombre de tentatives de mettre sur pied des expériences de participation impulsées par le politique se sont révélées infructueuses : peu de participants, essoufflement dans la durée, manque de diversité parmi les personnes présentes, ambiance conflictuelle qui ne parvient pas à être dépassée...

Parfois, on imagine qu'en installant un banc, une table de pique-nique ou un potager dans l'espace public, une dynamique collective va naître d'elle-même et que la cohésion sociale s'en trouvera renforcée. C'est comme imaginer qu'en donnant une guitare à quelqu'un il saura en jouer !

*Si la participation ne s'impose pas, il ne suffit pas non plus de mettre en place une dynamique participative pour que les citoyennes et citoyens y prennent part.*

Pour qu'un citoyen s'implique pleinement dans un espace de débat avec d'autres, qu'il s'y exprime, qu'il y trouve sa place, une série de conditions sont nécessaires.

### *D'abord, il faut POUVOIR participer.*

C'est-à-dire, avoir à la fois l'opportunité de participer (être au moins au fait que ces espaces existent, savoir où, quand, comment et avec qui s'impliquer) et la capacité de participer (se sentir capable mais aussi être reconnu par les autres). Ces deux premiers éléments (opportunité-capacité) sont indispensables pour transformer une possibilité formelle en une possibilité réelle.

### *Ensuite, même si la possibilité est réelle, encore faut-il vouloir la saisir, donc VOULOIR participer, en avoir envie.*

Ces deux dimensions du pouvoir et du vouloir participer, auxquelles s'ajoute la dimension du « devoir participer », ont été analysées par une stagiaire de Periferia dans le cadre de son mémoire. Celle-ci s'est nourrie de plusieurs expériences participatives menées par Periferia sur différents terrains. Nous sommes repartis de ce travail pour vous proposer cette analyse exploratoire, que nous avons croisée avec d'autres apprentissages de terrain.

A travers cette publication, nous explorerons les différentes dimensions qui font qu'un citoyen qui dispose du même droit que d'autres à participer et à s'exprimer, soit en mesure de rendre effectif ce droit et participe pleinement aux espaces de participation, en se sentant libre d'exprimer son point de vue. Nous reviendrons sur les éléments qui limitent chacune de ces dimensions de « pouvoir » et de « vouloir » participer ; mais aussi sur les éléments qui permettent de les rendre possibles. Pour chacune d'elles, une ou plusieurs illustrations viendront éclairer le propos.

A l'issue de cette exploration, le lecteur devrait disposer de clés et d'inspirations de modes de faire pour mieux appréhender le rapport des citoyens aux espaces de participation délibérative.

# Participer, d'un droit formel à un engagement libre et réel

## *Souvent, dans des espaces de délibération*

Depuis une trentaine d'années, la notion de « participation » s'est affirmée comme un véritable leitmotiv de l'action publique. Dans une série de domaines, le citoyen est de plus en plus invité, voire « sommé », de participer à la définition et à la réalisation des choix qui le concernent. Si les formes de pratiques participatives sont nombreuses, il en est une qui s'avère souvent plus exigeante pour le citoyen : la participation politique des citoyens, entendue comme « la contribution des citoyens à la gestion publique, leurs concours aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques » publiques<sup>1</sup>.

Cette participation politique repose sur le projet d'une « démocratie participative » qui, en réaction à une crise de légitimité du système représentatif actuel, est expérimentée sur le terrain. Dans cette démocratie participative, les citoyens auraient la possibilité de participer à l'élaboration des choix publics qui les concernent et de faire valoir leurs compétences citoyennes. Le citoyen est alors directement impliqué dans l'exercice du pouvoir politique, avant, pendant, ou après l'adoption d'une norme juridique<sup>2</sup>.

---

1 CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *La participation des citoyens à l'action publique*, Paris : [La documentation française](#), 2008, p.10.

2 ROBBE F. (sous la direction de), *La démocratie participative : actes du colloque organisé le 21 octobre 2005*, Paris : [L'Harmattan](#), 2007, p.15.



## *Pourquoi est-ce un niveau de participation plus exigeant ?*

Tout d'abord, parce que la finalité visée avec cette démarche est d'alimenter ou de prendre une décision, c'est-à-dire de parvenir à un point de rencontre entre tous les avis en présence. Il faut débattre, argumenter, peser le poids de chaque proposition, prendre distance avec son propre point de vue, faire des concessions aussi.

Ensuite, parce que faire se croiser des points de vue différents signifie mettre en présence des acteurs issus d'horizons divers. Le citoyen est donc amené à dialoguer avec d'autres citoyens, des représentants du secteur privé, des techniciens, des représentants d'administrations publiques, des élus politiques... Mais tous ne sont pas armés de la même façon pour défendre leur point de vue et se faire entendre. En effet, certains de ces acteurs se voient presque naturellement accorder un statut supérieur car on leur reconnaît une expertise (alors qu'on reconnaît peu souvent l'expertise que constitue le simple fait d'être « citoyen » et de mieux connaître son lieu de vie). D'autres sont favorisés par le fait d'être plus habitués à ce genre d'échanges ou de réunions et d'avoir donc plus de clés pour s'y exprimer. Puis, il y a ceux qu'on appelle couramment les « grandes gueules », qui n'ont pas de mal à se faire entendre et ni gêne pour le faire, peu importe qu'on leur accorde une légitimité de parler ou non... Finalement, il y a aussi des personnes qui, dans ces espaces, se sentent mal à l'aise, pas à leur place, pas légitimes...et qui finissent alors par ne plus s'exprimer et seulement suivre les débats en tant que spectateur, comme on suivrait un match de tennis.

De plus, dans ces espaces, il est souvent fréquent que le citoyen soit amené à débattre de projets reposant sur des aspects techniques : réaménagement de l'espace public, construction ou équipement de nouveaux bâtiments, contraintes budgétaires, procédures administratives règlementées... Une difficulté supplémentaire !

## ***Je participe donc je m'exprime : l'expression comme révélateur d'une réelle participation***

Dans le cadre d'un espace participatif politique, qui sera souvent un espace de délibération centré sur la parole, il est nécessaire que les participants puissent tous exprimer leur point de vue, dire leurs arguments, réfuter ou appuyer ceux des autres... et valider le choix posé *in fine*. On considère donc qu'un participant n'est réellement participant que lorsqu'il entre dans ce rapport de parole, d'expression. Si un citoyen vient et assiste aux échanges, sans jamais intervenir, il risque d'être davantage observateur que participant. Nous devons dans ce cas nous demander si l'espace et le cadre de délibération proposés sont pertinents et laissent réellement toute liberté à chacun de s'exprimer.

Cette notion d'expression est donc un intéressant indicateur (sans être le seul !) pour jauger la possibilité de participer laissée aux citoyens : difficile en effet d'aller vers un monde plus juste, si celui-ci n'est pas construit avec les principaux intéressés, trop souvent écartés des espaces de prise de décisions.

## ***Participer, d'abord un droit !***

En Belgique, les citoyennes et les citoyens jouissent d'importants droits fondamentaux : droit à la liberté d'expression, liberté d'engagement, liberté de culte, droit à la dignité, droit d'asile, droit de circuler librement, égalité devant la loi, droit de grève... Tous ces droits fondamentaux leur confèrent une liberté de s'engager et de prendre part à des groupements, des rassemblements, des rencontres... La participation et l'expression libre sont donc des *droits formels* pour les citoyens : « nul ne peut nous interdire de participer, ni de nous exprimer ! ». D'ailleurs, certaines réglementations vont jusqu'à obliger les pouvoirs publics à initier des espaces de participation. Par exemple, à Bruxelles, l'ordonnance des contrats de Quartiers Durables impose que le programme de rénovation soit mené de manière participative, notamment à travers la mise en place de Commissions de quartier et d'Assemblées générales.

Pour autant, le fait de disposer de ce droit formel de participer ne peut être considéré comme le seul facteur déterminant pour que les citoyens s'engagent.

**Il ne suffit pas d'ouvrir des espaces de débat public et de démocratie participative pour que des citoyens y affluent par dizaines, parviennent à s'y exprimer et à s'y faire réellement entendre, qui plus est des citoyens issus de tout milieu social.**

Mais alors, qu'est-ce qui fait qu'un citoyen se sent libre de et invité à participer et s'exprimer dans un espace de participation politique ?

- ***Qu'est-ce que participer exige ?***
- ***Quelles sont les compétences à détenir pour faire entendre sa voix dans un espace public ?***
- ***Des compétences individuelles sont-elles suffisantes ? Garantissent-elles une prise de parole heureuse ?***
- ***Les compétences citoyennes sont-elles reconnues en situation ?***
- ***La participation émergeant de plus en plus d'initiatives de pouvoirs publics, les habitants désirent-ils y participer ? Et si c'est le cas, souhaitent-ils s'impliquer via les espaces qu'on leur propose ?***



- *Qu'ont-ils à y gagner ou à y perdre ?*
- *Pourquoi cet « élan » participatif aujourd'hui ? Quels sont les éléments qui peuvent jouer sur la volonté des citoyens à participer ?*

## **Du droit formel au droit réel : la capabilité**

Alors, la participation est-elle une question de possibilité, de capacité ou de volonté ? Probablement les trois. Pour mieux comprendre, introduisons brièvement chacune de ces dimensions-clés.

Pour comprendre le passage du droit formel au droit réel de participer, nous utilisons dans cette publication un concept qui est celui de « **capabilité** ». La capabilité, selon Amartya Sen<sup>3</sup>, c'est la liberté réelle qu'a une personne d'utiliser les ressources et capacités dont elle dispose, pour mener la vie de son choix. Selon cette idée, il ne suffit pas de donner les mêmes ressources à deux personnes, ou d'avoir les mêmes capacités, pour pouvoir parvenir à la même chose dans sa vie. Chaque personne, selon le contexte social, environnemental, politique dans lequel elle vit, va utiliser de façons différentes les ressources et capacités dont elle dispose.

La capabilité, nous y reviendrons plus tard, dépasse la question des capacités individuelles des participants. Elle interroge l'interaction des capacités, le contexte social, la reconnaissance donnée aux citoyens, etc.

En ce qui concerne la participation politique, on parle plus spécifiquement de « capabilité d'expression ». C'est-à-dire la liberté réelle qu'a un citoyen de s'exprimer dans le débat public, et surtout de se faire entendre et d'influencer les décisions qui le concernent. Parvenir à une réelle participation citoyenne, c'est donc développer cette « capa-

---

<sup>3</sup> Économiste indien, initiateur de l'approche par les capabilités. Pour en savoir plus, lire SEN A., *Equality of what ?*, *The Tanner Lecture on Human Values*, Delivered at [Stanford University](#), USA, 22 mai 1979.

bilité d'expression » chez les citoyens ! Et pour développer les capacités des citoyens, il s'agit de développer leur POUVOIR D'AGIR et leur LIBERTE DE CHOIX.

Le « **pouvoir d'agir** » des citoyens comprend deux dimensions : pouvoir au sens d'en avoir l'*opportunité*, et pouvoir au sens d'en être *capable* (et d'être reconnu comme tel). Ce sont ces notions que nous aborderons en premier, avec celles de connaissance (savoir quelles sont ses opportunités), de capacités individuelles et socialisées, de reconnaissance.

En ce qui concerne la question de la « **liberté de choix** », nous nous intéresserons d'abord à la question du *vouloir participer*, en se questionnant sur l'initiative de la participation (qui la propose ?), son attrait aux yeux des citoyens, et l'adéquation entre les espaces et processus participatifs proposés par les pouvoirs publics et les attentes des citoyens (leurs envies, leur *volonté*). Ensuite et finalement, nous évoquerons la question du *devoir participer* qui influe également sur la liberté des citoyens et des pouvoirs publics.

**Prenons le temps de bien comprendre chacune de ces notions...**



# POUVOIR PARTICIPER

**PARTICIPER, c'est d'abord une question de POUVOIR. Lorsqu'on pose la question « est-ce que le citoyen peut participer ? », on touche en fait à deux niveaux de la notion de pouvoir.**

Premièrement, la question de la connaissance, de l'information : est-ce que le citoyen connaît toutes les opportunités de participer qui existent ? On parle alors de pouvoir au sens d' « avoir **l'opportunité** ».

Deuxièmement, la question des compétences, des capacités : est-ce que le citoyen est suffisamment outillé, armé pour participer et soutenir un échange avec d'autres acteurs ? Mais il serait trop simple de s'arrêter à cette question : le citoyen a-t-il les compétences requises ? Ce qui importe ici c'est de s'intéresser au contexte dans lequel le citoyen est en mesure d'utiliser ou non ses capacités. Ce sont les conditions de son interaction avec d'autres participants qui vont jouer : le citoyen ne participera de la même manière s'il se sent invalidé par les autres, si sa place n'est pas légitimée, si sa parole n'est pas reconnue au sein des espaces de participation. On s'intéressera donc plus à la question de la reconnaissance sociale accordée aux capacités individuelles des participants, qu'à l'existence ou non de ces capacités chez le citoyen. Puisqu'on ne parle pas que d'une capacité personnelle mais également d'une capacité dans son contexte social, on parlera donc plutôt des **capabilités**<sup>4</sup>.

En tant qu'animateur, initiateur ou facilitateur, il est nécessaire de bien penser ces deux niveaux, opportunité et capacité, pour envisager toutes les limites auxquelles le citoyen peut se trouver confronté et inventer des manières de les contourner ou les lever.

---

<sup>4</sup> Pour en savoir plus sur ce concept, lire DE MUNCK J., ZIMMERMAN B. (dir.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*. Paris : Ecole des hautes études en sciences sociales, 2008.

## « Budget participa-quoi ? »

*« Un jour, j'ai reçu un flyer qui parlait de budget. Alors je suis venue. Mais pas de manière positive ! Je me suis dit : "Oh non ! qu'est-ce qu'on va encore faire avec notre argent ?" Je suis venue pour savoir à quoi il allait encore être dépensé ! C'est vrai que quand on voit les affiches au début, on voit "budget participatif". On se dit : "C'est quoi ça, un budget participatif ? C'est quoi cette somme ? Qu'est-ce qu'on va en faire ?". Moi je comprends qu'il y ait plein de gens qui n'y vont pas ! Budget à la limite, mais participatif ? Moi je me dis : "est-ce que ça me concerne ?" On ne comprend pas très bien... Aujourd'hui, je jongle un peu avec le budget participatif mais il y a des gens pas... »*

**Une habitante d'Anderlecht, à propos du budget participatif de Scheut (Anderlecht)**

## D'abord, avoir et connaître les opportunités de participer

Avant de s'impliquer pleinement dans un espace de débat collectif, de délibération, le citoyen doit en avoir l'opportunité. Formellement, nous avons vu que la possibilité existe : en Belgique et ailleurs il existe une diversité de démarches participatives ayant le potentiel de permettre le déploiement d'une « capacité d'expression ».



Mais ces espaces sont-ils accessibles à tous les citoyens ? Pour permettre à chacun d'exercer s'il le souhaite son droit de participation, il faudrait, dans un premier temps, garantir l'égalité d'accès aux espaces de participation. Chacun devrait être en mesure de savoir qu'une dynamique citoyenne se déploie et de savoir où, quand, comment et avec qui s'impliquer, mais aussi, ce qu'il peut espérer retirer de cette participation.

Cette première dimension de l'opportunité se frotte sur le terrain à une série de facteurs qui la facilitent ou la complexifient, et notamment les questions liées à une « **bonne information** ».

### **« Faire savoir » : rendre accessible l'information**

Il est nécessaire d'assurer non seulement une bonne diffusion de l'information, auprès d'une **majorité de personnes** et d'une **diversité de publics**, mais aussi de trouver la meilleure manière de communiquer, afin de ne pas risquer de toucher seulement uniquement des citoyens habitués à participer et familiers de ce type de dynamique et d'engagement.

Cela est d'autant plus important quand le dispositif est créé à l'initiative du pouvoir public vers le citoyen, ce qu'on appelle une initiative Top-Down (du haut vers le bas). Dans ce cas, il faut « faire venir » des citoyens, les motiver et les mobiliser. On développe alors généralement une série d'outils de communication, tels qu'affiches et flyers. Mais l'information n'y est pas toujours réellement accessible ni compréhensible.

Bien entendu, on veillera aussi à éviter les écueils classiques en misant sur : l'attractivité et la clarté des supports de communication, l'identification rapide et efficace de l'expéditeur, la clarté des informations pratiques (lieu, heure, date, contacts, ouverts à tous ou pas), éviter le jargon technique,...

## ***Des ateliers dans l'espace public***

Dans le cadre du contrat de Quartier Durable « Canal-Midi », à plusieurs reprises les ateliers participatifs ont été organisés in situ, dans l'espace public. Les animateurs ont rapidement fait le constat que la communication écrite ne fonctionnait pas bien, tant la diversité de langues est grande et l'habitude d'être consulté faible. Tous les habitants ne se retrouvaient pas non plus forcément dans des formes d'ateliers classiques : des réunions, dans une salle, en soirée, ouvertes à tous, hommes comme femmes. Les organiser dans l'espace public a permis de toucher davantage d'habitants, de faciliter les échanges autour de données plus techniques (l'espace, les volumes, les dénivelés, la proximité de lieux, la diversité des fonctions...) et finalement chacun s'est senti plus libre et légitime de participer, donner son avis. Sans cette ouverture, il est probable que l'opportunité de participer se soit restreinte à une catégorie limitée de citoyens.

## ***L'affiche annonciatrice d'une enquête publique relative à un chantier qui va débiter***

Vous en avez sûrement déjà croisé une dans votre vie. Ces grandes affiches imprimées sur un carton de couleur rouge à Bruxelles ou jaune en Wallonie, plastifiées et affichées dans l'espace public lorsque des travaux vont y être réalisés. Les affiches des enquêtes publiques sont un contre-exemple parfait d'une bonne communication, accessible et compréhensible. Peu attractives et d'une complexité technique extrême, pauvre en information... Rares sont ceux qui comprennent directement ce dont il s'agit, en quoi cela les concerne ou quelle marge d'action ils ont. Souvent, on n'y comprend même pas quel type de travaux va être réalisé !

## *Transmettre les objectifs et les attentes*

Qui sera présent ? Quels sont les sujets qui seront discutés ? Quels sont les objectifs ? Quels impacts auront les discussions par la suite ? Qu'est-ce qu'on attend de moi ? Que va-t-on faire concrètement ?

Bien faire comprendre **l'utilité et les objectifs** d'un espace de participation est souvent une gageure. Peu de communication y font mention alors que c'est pourtant la première chose que l'on aimerait savoir quand on est invité : à quoi cela va-t-il servir et comment cela va-t-il se passer ?

Seuls ceux qui ont déjà participé à des dynamiques de ce type ou en ont entendu parler, peuvent s'imaginer d'emblée le fonctionnement et les enjeux de ce qu'on leur propose à nouveau. Les autres pas. Il faut donc veiller à briser cette asymétrie d'information, d'abord dans la communication ensuite dans l'animation-même du processus.

C'est ce que font, par exemple, les organisateurs de festivals : ils donnent un programme détaillé des groupes qui vont passer, de l'offre d'activités proposées (concerts, bar, Food trucks, camping, animations pour les enfants...), des tarifs, les liens vers les sites... Pour un espace de participation, c'est pareil ! Les participants ont besoin de savoir dans quel genre d'espace ils vont mettre les pieds.

## *S'appuyer sur les résultats*

Pour cela, il est souvent intéressant de se servir des premiers résultats et traces qui sont produits durant le processus participatif, pour montrer à d'autres ce qu'on y fait concrètement, ce dont on discute, qui y participe, l'ambiance dans laquelle cela se passe... On indique alors sur le document les informations pratiques concernant les prochaines rencontres, on signale que toute nouvelle personne est la bienvenue et on la diffuse. Une approche toute aussi efficace qu'un flyer !

## ***Un travail préparatoire à l'arrivée d'un cQD***

Lors de l'année préparatoire du contrat de Quartier Durable Scheut, on a cherché à toucher les citoyens qui avaient le moins l'habitude de participer.

On a d'abord cherché à toucher des « groupes » existants, en allant les rencontrer dans des structures qu'ils connaissent et qu'ils fréquentent : une maison de repos, une maison de quartier, une association, un mouvement de jeunesse, un restaurant social... On leur a parlé du fait que le quartier allait subir des transformations et on leur a demandé ce qui leur permettrait de s'y impliquer plus facilement. Comme nous étions dans un cadre connu, parfois entouré d'animateurs ou de personnel encadrant, les citoyens se sont rapidement sentis en confiance pour s'exprimer. On a identifié plein d'idées et d'éléments pertinents. On en a fait une synthèse, ce qui a valorisé leur parole et aidé à structurer leurs idées.

Puis on s'est fixé un second rendez-vous, mais cette fois dans un autre endroit ou chez un autre groupe pour qu'ils partagent leurs points de vue. Alors, on a commencé à expliquer le contrat de quartier, les projets qui allaient être faits, l'origine de l'argent, les acteurs impliqués. Pour que progressivement, chacun comprenne le cadre dans lequel on les invite à s'inscrire. On a poursuivi les échanges, en invitant tous les autres habitants à s'y joindre.

Et au final, certains ont acquis de la confiance et se sont sentis reconnus et légitimes pour s'exprimer sur leur quartier. Riches de leur première expérience positive, d'autres ont intégré la commission de quartier et participé aux Assemblées générales.

## *Dépasser le visuel en accompagnant la diffusion*

Transmettre clairement par écrit les objectifs d'une rencontre ou d'un atelier n'est pas toujours évident. Alors parfois, en complément d'une distribution dans les boîtes aux lettres, il s'agit d'aller en rue, à la rencontre des habitants et acteurs locaux pour leur présenter directement l'information. On leur remet le flyer en leur demandant : « Vous l'avez reçu dans votre boîte aux lettres ? Non, alors je vous le remets. Oui ? Et vous avez compris de quoi il s'agissait ? ». Une personne qui vous a rencontré, qui vous a identifié, qui a pu poser des questions, se rendra d'ailleurs plus facilement dans un espace de participation par la suite, car elle a une « idée de ce à quoi elle doit s'attendre ».

## **Ensuite, être pleinement « capable » de participer**

Cette première étape de « faire connaître » les opportunités est essentielle, mais pas suffisante. On l'a déjà dit, il ne suffit pas de créer un espace démocratique pour y voir affluer des participants. Une opportunité formelle n'en devient pas automatiquement une opportunité réelle. Encore faut-il que les citoyens se sentent suffisamment compétents et reconnus pour s'engager dans de tels échanges.

## *Y a-t-il des capacités individuelles pré-requises pour entrer dans un espace de délibération ?*

Nous aimerions tous que les espaces de délibération soient de fait accessibles et ouverts à tous. S'il s'agit là de l'idéal à atteindre, il n'est vraiment pas évident de le rencontrer, durablement, sur le terrain. Surtout dans des espaces de délibération où la parole est importante, certaines exigences incombent aux citoyens : oser prendre la parole en public, pouvoir suivre un débat, un processus de construction d'idées, maîtriser un minimum la langue utilisée, comprendre le vocabulaire

technique, avoir le temps de s'engager, s'exprimer d'une façon qui soit reconnue par les autres, etc.

**Si tous les participants ont des capacités, tous n'ont pas forcément les mêmes capacités.** Et le nier, c'est affirmer qu'il est normal que certains soient plus actifs que d'autres dans la discussion, et qu'on n'y peut rien. On ne cherche plus, dès lors, à être dans un système le plus égalitaire et démocratique qui soit, dans une réelle capacité d'expression. Or, il est possible de mener la participation en travaillant cette mise à niveau de tous les participants, en renforçant leurs capacités. Notamment par les animateurs des espaces de participation, qui veillent à ce que chacun y trouve sa place, comprenne les enjeux, les contraintes et les marges de manœuvre pour participer à la réflexion et aboutir à une proposition commune. Ainsi, même si on ne dispose pas déjà de toutes les capacités nécessaires pour participer, cela ne constitue pas une fatalité et n'empêche pas de s'inscrire dans une dynamique participative.

Malheureusement, il arrive souvent qu'un espace de participation ne jouisse plus d'aucune forme de vigilance par rapport à ces prérequis. Les réunions se déroulent alors de manière très formelle, sans intégrer les nouveaux participants, sans expliquer le vocabulaire technique que certains utilisent couramment, sans garantir des temps de parole équilibrés et respectueux... C'est par exemple le cas de nombreuses Commissions de quartier initiées dans des contrats de quartier. Au fil des années, on estime que ceux qui sont là savent, connaissent, maîtrisent et on entretient alors une dynamique de réunions techniques, souvent plus informatives que constructives.

### ***Pas seulement une histoire de capacités individuelles... mais de capacité !***

Il serait trop simple de dire que certains citoyens sont capables de participer et s'exprimer dans une délibération et d'autres pas. Parce que les premiers ont des ressources pour le faire, une expérience, une formation, des habitudes... et les autres pas. S'il est vrai que tous ces élé-

ments influencent la facilité avec laquelle un citoyen va trouver ou non sa place dans un espace de participation, la chose est plus subtile que ça (et c'est tant mieux !).

A nouveau, il nous faut distinguer deux dimensions de ce qu'on appelle la capacité :

- Premièrement, les compétences de chaque citoyen, ses capacités individuelles ;
- Deuxièmement, l'ensemble des facteurs sociaux (contexte, interactions avec les autres acteurs, jeux de pouvoir,...) qui influencent la manière dont le citoyen va ou non utiliser ses compétences ; ce qu'on appelle la socialisation des capacités individuelles.

Remises ensemble, ces deux dimensions de la capacité forment la « **possibilité réelle d'utiliser ses capacités** », donc la « **capabilité** ».

Envisager les capacités individuelles dans ce contexte d'interaction est essentiel car cela montre qu'il ne s'agit pas de catégoriser les citoyens entre les capables et les incapables, et donc de faire référence à leur responsabilité individuelle. D'ailleurs nous sommes tous, à la fois, capables de certaines choses et incapables d'autres ! Les capacités, ce n'est pas quelque chose d'inné. C'est quelque chose qu'on acquiert, qu'on développe, qu'on affine. Elles sont diverses et plurielles : ainsi, nous avons tous des capacités pour participer mais ce ne sont pas toutes les mêmes. Ce qui va jouer, c'est la manière dont l'interaction va valider, appuyer, reconnaître les capacités des participants ou au contraire, les invalider, les nier, les sanctionner ; c'est-à-dire les encourager ou non à participer réellement.

Ainsi, un citoyen peut disposer de toutes les compétences du monde pour participer et s'exprimer, et se retrouver dans un espace où on ne lui reconnaît aucune expertise, aucune valeur, où on écoute ce qu'il dit (ou non) mais sans en tenir compte, où il est confronté à des langages d'experts incompréhensibles... Il se retrouvera alors rapidement, *de facto*, dans une position où il ne sera plus capable de s'exprimer : il sera exclu de la discussion.

## ***Des habitants (se) racontent leur expérience de la participation***

En juin 2013, plusieurs groupes d'habitants issus de quartiers différents d'une même commune se réunissent pour partager leur expérience de la participation au sein de leur quartier. Ensemble, ils élaborent une liste de recommandations pour orienter leurs élus quant à la manière de mettre en place la participation dans leur commune, en vue des élections à venir. Chaque quartier a préparé au préalable sa présentation. Au moment de prendre la parole pour son quartier, une habitante se voit couper la parole par une autre : « *Non, vous, vous n'habitez pas le quartier. Vous habitez deux rues en dehors du périmètre. Vous n'avez pas à parler pour le quartier !* ». La première habitante, qui allait s'exprimer, aurait tout à fait pu se sentir invalidée par cette remarque et se voir ôter toutes capacités de s'exprimer. Heureusement, celle-ci ne s'est pas laissée impressionner et a poursuivi sa prise de parole, encouragée par les autres participants et les animateurs.

## ***On cherche l'expertise... mais pour qui ?***

Dans le cadre d'un projet de construction d'un nouveau quartier, une habitante parle d'un atelier : « *Pour ces réunions, ils font déplacer des gens très diplômés : des architectes, des urbanistes... C'est vrai que parfois ils ne parlent pas notre langue, ce sont des termes très techniques, à la limite ils vont inviter un comptable pour expliquer les trucs financiers ! Ce n'est pas ça, on participe, on essaie de comprendre, mais bon...* ». Finalement, on se demande : pour qui et pour quoi fait-on venir ces experts dans des espaces de participation si leurs discours n'apportent aucun éclairage réel aux participants ? Il est nécessaire d'accompagner ce discours, d'interrompre dès qu'un terme trop technique est utilisé, de poser des questions (parfois provocatrices, parfois simples), de vérifier que tout le monde a bien compris.



La capacité de s'exprimer ne se limite donc pas à une question de compétences du citoyen, c'est aussi une question de conditions de l'interaction : c'est pourquoi on préférera parler de capabilité.

### La capabilité d'expression, condition essentielle dans une démocratie

On parle donc de capabilité d'expression lorsque le citoyen est libre d'exprimer son point de vue et de faire en sorte qu'il soit pris en compte dans le débat public. Définie comme telle, la capabilité est une condition essentielle pour atteindre une démocratie effective et une société plus juste : « si on ne donne pas la possibilité au peuple de s'exprimer, la démocratie n'est pas vraiment possible ! ». Mettre en place un dispositif de participation sans garantir cette réelle capabilité d'expression n'aurait donc aucun sens ! D'où l'importance de revenir sur cette question à travers cette publication.



## *Se saisir du devant de la scène*

Au moment de débiter un atelier ou une rencontre participative, les animateurs rappellent souvent le cadre de la participation : le programme, les règles, les attentes, l'objectif final... Bien souvent, c'est le moment où on cherche à créer un climat de confiance et de liberté, pour que chacun se sente à l'aise. On invite par exemple les participants à circuler s'ils en sentent le besoin, à se lever pour prendre quelque chose à manger ou à boire, à signaler s'ils ne se sentent pas dans les bonnes conditions pour participer (trop chaud, mauvaise acoustique, structuration des idées, gestion du temps défailante...). Cela peut paraître anodin, mais l'ambiance de l'atelier en est fondamentalement modifiée. Les participants ne subissent pas l'espace de participation, ils s'y font leur place. Il n'est pas rare alors que l'on voit l'espace de l'avant scène progressivement approprié par les habitants. Ainsi dans les budgets participatifs, cet espace est celui de l'animateur, mais aussi des porteurs de projet qui viennent présenter leur proposition de projet à l'assemblée. Puis, rapidement, on a observé que les autres participants s'en saisissaient aussi : par exemple, pour faire une proposition d'une autre répartition budgétaire (qu'ils inscrivent alors sur le tableau budgétaire en construction)... Dans les projets davantage liés au réaménagement de quartier, les cartes, les schémas génèrent aussi des dynamiques de ce type : les habitants se lèvent et vont pointer des éléments, illustrer leurs propos... En tant qu'animateurs, ces signes sont révélateurs d'une dynamique positive, une dynamique qui est aussi le fruit des participants et ne dépend plus seulement du charisme de l'animateur.

## Au-delà des capacités individuelles : la compétence en interaction

Quels sont les facteurs, en interaction, qui vont influencer les capacités des participants ?

**Un premier facteur est celui de l'organisation spatiale des lieux, la scénarité**, qui peut influencer le déroulement de la discussion publique. Parfois inconscientes, certaines dispositions de l'espace de délibération créent d'emblée des différences de **hiérarchie** entre certains participants. On pense notamment aux estrades qui donnent une certaine importance à ceux qui « ont le droit de s'y installer », aux pupitres qui délimitent le lieu « d'où on peut s'exprimer », aux rangées de chaises qui mettent certaines personnes au premier plan et d'autres derrière, etc.

Pour assurer une meilleure **égalité dans la prise de parole**, on privilégie alors les tables rondes : circulaires, sans cassure, tout le monde est sur le même pied d'égalité, peut voir et être vu. Lorsqu'on est en grand nombre, il n'est cependant pas toujours facile d'y recourir. Alors, bien souvent, on installe les chaises en arc de cercle, indiquant aux participants qu'ils sont invités à s'écouter les uns, les autres ; à se mettre en dialogue.



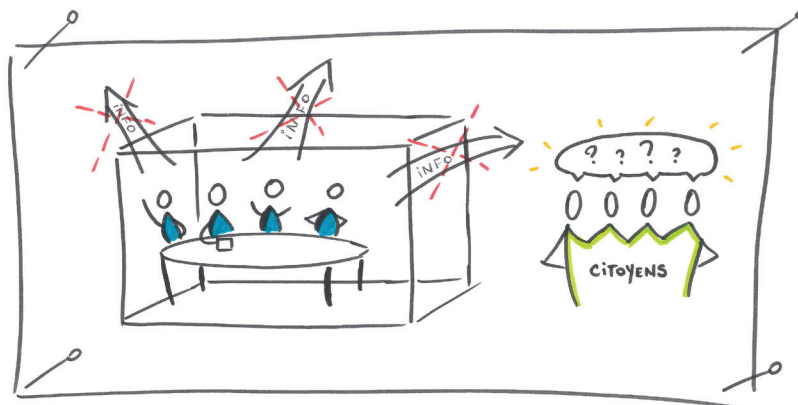
## **« C'est comme ça et puis c'est tout ! »**

Lors d'une commission de quartier d'un contrat de Quartier Durable, le chef de projet présente la nouvelle répartition du budget annuel pour chacun des projets, telle qu'adoptée par le Collège communal. Celle-ci présente de nombreuses modifications, dont l'abandon de certains projets. Après la présentation du PowerPoint, un participant demande : « *On n'a pas de copie de ce document ?* », et quelqu'un d'autre après lui : « *Il y a un justificatif de pourquoi ils acceptent ou pas ?* ». En réponse à ces questions, le chef de projet explique que le Collège communal est un huis clos auquel personne n'a accès et que ces modifications se sont donc faites de manière orale. Finalement, c'est le chef de projet, interlocuteur privilégié avec le Collège communal puisque membre de la commune, qui détient les informations et les transmet aux partenaires du contrat de quartier au moment de la réunion, sans qu'aucun document officiel ne soit disponible pour tous. Les participants ont finalement très peu de prise sur les décisions adoptées et, sans aucun justificatif, ils sont bel et bien laissés dans une forme d'incertitude sur les raisons, le pourquoi et le comment des modifications apportées au projet, incapables, donc, de réagir davantage.

Mais là encore, bien souvent, l'animateur laisse un espace libre, sorte d'espace de **scène**, visible de tous. Souvent, il s'agit de l'espace où l'on projette, où se situe un tableau d'accumulation des échanges et des informations. Sans le vouloir, il crée alors une zone d'avant-plan et des zones d'arrière-plans. On veillera alors à ce que cet espace « tiers » ne crée aucune forme de hiérarchie ou différentes légitimités de parole.

De plus, l'organisation de l'espace va d'emblée transmettre une première impression aux participants qui captent **l'ambiance du lieu** : caractère sérieux, officiel, détendu, convivial, inspirant,... **L'accueil** jouera également fortement sur l'ambiance et la dynamique : se sent-on accueilli ? mis au courant ? se sent-on le bienvenu même si on n'a pas pris part aux étapes précédentes ?

**Un second facteur qui complique la capacité d'expression réside dans les « zones d'ombre et d'incertitude »** qui existent lorsque certains participants détiennent des informations que les autres participants ne connaissent pas, et que ces premiers choisissent délibérément de ne pas les transmettre aux seconds. Il peut s'agir de nouvelles décisions prises, de modifications majeures, de négociations en cours... Se crée alors un espace de **pouvoir** entre ceux qui sont au fait et les autres. Cette différence influence la capacité des citoyens à se faire entendre et à réagir au bon moment et avec pertinence pendant l'interaction.



## *Aller chercher la parole de tous*

Dans les espaces de délibération, nous sommes parfois amenés à prendre des décisions, à valider des choix, même s'il s'agit simplement de valider le contenu de la prochaine rencontre. Dans ces moments, il est important de s'assurer que tout le monde se retrouve bien dans l'option qui est prise. L'animateur doit alors se montrer décisif pour aller chercher les paroles les plus discrètes. *« Il y en a dont on n'a pas encore entendu l'avis. Vous ne vous êtes pas exprimé. Est-ce que c'est parce que vous êtes d'accord avec tout ? Ou au contraire, que vous êtes opposé à tout ce qu'on vient de dire ? Et vous pouvez ne pas être d'accord ! ».*

On peut aussi cibler ceux qu'on veut entendre, appuyer la légitimité d'un public : *« Le comité de quartier a bien fait passer son avis, on l'a entendu. Le service des espaces verts et l'échevin aussi. Qu'en pensent les habitants ? Vous qui connaissez bien le quartier, qui savez comment il est utilisé, comment il vit. ».*

Et parfois d'insister : *« Je vous ennuie, hein ? C'est normal, c'est mon rôle d'animatrice. Mais vu que là on doit prendre une décision, c'est très important que tout le monde puisse donner son avis. ».* Et parfois d'insister encore, gentiment, avec humour : *« Allez, je ne vous lâcherai pas, je suis tenace. De toute façon toutes les portes sont fermées à clé et personne ne pourra sortir tant qu'on ne sera pas tous d'accord. (rires) ».*

C'est également le cas lorsqu'une décision est simplement transmise aux participants sans anticipation et/ou sans justification. En effet, quelle capacité de réaction ont les citoyens par rapport à une décision qu'ils apprennent en réunion, sans avoir le temps d'y réfléchir, d'identifier les risques ? Et comment peuvent-ils réagir si on ne leur explique pas le pourquoi de la décision, surtout quand les élus ne sont pas présents dans les espaces de participation ?

**Un troisième facteur que l'on peut citer est la question des rôles et de la légitimité des participants à s'exprimer.** Si l'on veille à ce que chacun puisse s'exprimer avec la même légitimité, dans les faits, on se rend compte qu'il est toujours plus difficile pour les citoyens de **cerner le rôle qui leur est accordé** ou ce qu'on attend d'eux. Un **élu** qui participe représente toujours le décideur, le potentiel responsable, celui qui détient le pouvoir. Quels que soient le rôle et la place qu'on lui accorde, il jouira toujours d'une reconnaissance spécifique, d'une sorte d'assise. Il en va de même pour les **techniciens** qui jouent le rôle du regard technique, administratif, procédurier ; qui peuvent dire si le projet est faisable ou non, les contraintes que l'on risque de rencontrer... Qu'ils prennent part aux échanges ou soient là en tant qu'observateurs, ils seront toujours vus comme des techniciens. Mais quel est le rôle du **citoyen** ?

Ces distinctions de fait se marquent notamment dans les tours de présentation : observez, vous verrez que souvent, l'élu se présente sous sa casquette d'élu (alors qu'il est aussi habitant de la commune et donc citoyen !), les techniciens indiquent dans quel domaine ils officient et les citoyens citent leur nom et renseignent parfois le nom de leur rue ou disent depuis combien de temps ils vivent dans le quartier. Il est rare qu'un citoyen souligne sa profession. Pourtant celle-ci va probablement aussi orienter sa position et ses opinions ; mais elle ne semble pas reconnue comme importante dans cet échange.

Dans la délibération, le citoyen doit donc parvenir à comprendre le rôle qu'on attend de lui ou qu'on lui accorde d'emblée. Et souvent, le rôle qu'il présume qu'on lui donne influencera sa manière de participer et

s'exprimer. S'il se sent peu pris en compte, il se peut qu'il soit plus revendicatif, plus opposant. S'il se sent considéré, reconnu, il sera plus collaboratif, plus engagé dans les échanges.

Il ne s'agit pas là d'un point anodin, car **la manière de s'exprimer en public** (en respectant les « codes de l'espace de participation » ou non) va jouer un rôle très important dans la manière dont chaque participant va être pris en compte par les autres, entendus, considérés comme légitime ou pas. Elle peut entraîner une disqualification de celui qui parle, quels que soient son rôle ou son statut d'origine.

Par exemple, un habitant qui s'exprime de manière trop familière ou trop vive. Il crie, injurie, utilise un vocabulaire connoté (populaire, vulgaire, polémique...), fait de l'ironie... Ou simplement ne respecte pas les règles de prise de parole : il interrompt, corrige, coupe la parole, rit, commente ou encore se moque lorsque d'autres expriment des opinions qu'il ne partage pas. Cette forme de participation s'éloigne des codes d'expression publique qui sont attendus par la plupart des participants. D'emblée l'habitant sera classé dans le rang des « emmerdeurs », de ceux qui dérangent et on finira par se crispier dès qu'il prendra la parole, sans plus se soucier du fond des remarques qu'il apporte. Il est probable que même l'animateur s'en irrite également, allant parfois jusqu'à l'empêcher de s'exprimer, le couper ou dénigrer ce qu'il dit. Cet habitant sera alors totalement délégitimé.

Autre exemple fréquemment rencontré : un élu qui rebute à donner une explication ou qui s'exprime de manière peu claire peut susciter une forme de suspicion des autres participants, qui estimeront peut-être qu'il en sait plus qu'il ne le dit, qu'il ne joue pas franc-jeu. Par la suite, ceux-ci se méfieront de tout ce qui vient de cet élu.

Les applaudissements, rires, soupirs, acquiescements de tête...sont autant d'éléments qui, pendant les échanges, vont participer, volontairement ou non, à la validation d'une capacité d'expression ou au contraire à sa disqualification. C'est donc bien l'interaction qui va ou



non définir la capacité réelle d'expression du participant et non pas seulement ses capacités individuelles.

**En conclusion, participer c'est d'abord une question de « pouvoir ».**

**Comme nous venons de le dire, développer une réelle « capacité d'expression » chez les citoyens passe par le développement d'une opportunité réelle de participation (en termes de possibilité et de capacités - individuelles ET dans l'interaction). Mais la capacité d'expression passe également par la question de la liberté réelle. Imaginons qu'un citoyen ait l'opportunité réelle de participer (il sait où et comment le faire), deux autres questions de posent :**

- 1. Est-il libre de participer ou de ne pas participer ? Ce qui amène la question du DEVOIR.**
- 2. Au fond, veut-il participer ? Est-ce valorisé et intéressant pour lui ? Ce qui amène la question du VOULOIR. C'est sur ces deux dimensions que nous allons maintenant nous pencher.**



# DEVOIR PARTICIPER

Nous l'avons toujours dit et crié sur tous les toits : « La participation, ça ne s'impose pas ! C'est avant tout un choix ! » Si nous en restons convaincus, nous sommes obligés de constater que ce n'est pas toujours vrai sur le terrain.

On y pense moins souvent, mais PARTICIPER, c'est aussi parfois une question de DEVOIR. Devoir moral qui pèse sur les citoyens d'une part, et devoir de fait (obligation, injonction) qui s'impose de plus en plus aux pouvoirs publics d'autre part. Revenons rapidement sur ces deux tendances, qu'il est utile de garder à l'esprit lorsqu'on propose ou anime une dynamique participative.

## La dérive capacitaire, l'injonction de participer pesant sur les citoyens

Considérer que le succès ou non de l'implication d'un citoyen dans un espace de délibération repose uniquement sur ses capacités individuelles est donc trop simple. C'est comme considérer que si une personne est au chômage et qu'elle ne s'en sort pas, c'est parce qu'elle ne fait pas d'effort, qu'elle n'est pas assez débrouillarde, une « *pas capable !* ». Raisonner de la sorte, c'est mettre les deux pieds dans un phénomène qu'on appelle : **la dérive capacitaire**.

**« Bougez-vous, soyez capables ! » : la logique de l'État Social Actif**

Cet accent mis sur les capacités individuelles est pourtant de plus en plus présent dans notre société. Par exemple, c'est la même logique

qui a poussé nos institutions publiques, fin des années '90, à en finir avec « l'État Providence » pour entrer dans la logique de l'« État Social Actif » actuel. On a considéré que notre système de protection sociale faisait des citoyens des « assistés » de la société et les « déresponsabilisait ».

On a alors mis en place une série de politiques de « remise en capacités » des allocataires sociaux pour les rendre plus « actifs ». Un phénomène qui s'est beaucoup marqué dans le système de chômage et de recherche d'emploi (plan d'activation des chômeurs, les Projets Individuels d'Intégration Sociale, les contrats sociaux...), mais également dans tous les domaines de la vie. Par exemple : dans les structures de jeunesse, on veut maintenant que les jeunes soient des CRACS, des Citoyens Responsables, Actifs, Critiques et Solidaires. Dans cette logique, les droits donnés par l'État requièrent en retour une série de devoirs, dont celui de participer activement à la société et d'y « contribuer de manière créative ». D'une aide unilatérale, on est passé à un système de réciprocité, de contrat : tu reçois ceci, alors tu t'engages à faire cela.

Les politiques publiques visent également, via le développement des capacités, à augmenter la flexibilité et l'adaptabilité des citoyens. Cette « adaptabilité » repose sur une vision de l'être humain censé « se débrouiller avec les aléas de la vie », censé « faire avec » et développer des capacités individuelles lui permettant de rebondir, de retomber sur ses pattes, sans remise en question des responsabilités des politiques publiques qui sont censées permettre aux citoyens de vivre dignement. On attend une « prise en charge des individus par eux-mêmes »<sup>5</sup>.

Dans cette logique, le « bon » citoyen est celui qui est prêt à remplir ses devoirs, être actif, être bien disposé à participer, entrepreneur de soi, responsable, autonome et actif. Inversement, celui qui fait le choix de ne pas participer serait donc un « mauvais » citoyen.

---

<sup>5</sup> FRANSSSEN A., *Etat social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux*, Centre d'études sociologiques, FUSL, Bruxelles, 2006.

## *Un risque des espaces de participation : définir les « bons » citoyens*

On risque alors de verser dans cette dérive « capacitaire » en « sur-responsabilisant » les participants, en négligeant les facteurs sociaux d'interaction, les logiques sociales opérant dans la société, la volonté des organisateurs de la participation, la légitimité qu'ils accorderont ou non aux citoyens, la reconnaissance donnée par les autres participants, etc. Tous ces facteurs qui, on l'a vu, influencent énormément la capacité réelle des citoyens à s'engager et à trouver leur place dans les espaces de délibération. Les individus pourraient rapidement être jugés, une fois pour toute, de « **capables** » ou d' « **incapables** » en fonction des compétences qu'ils ont pu développer durant leur vie et jamais en fonction du contexte dans lequel on les place.

Dans le même temps, on risque de renforcer l'image du « **bon** » **citoyen, investi et actif**, qui prendrait lui-même en main le devenir de son quartier, de son environnement, de sa situation, en collaborant avec les pouvoirs publics. Au détriment évidemment de ceux qui choisissent délibérément de ne pas participer.

**En conclusion, si, auparavant, le statut de citoyen donnait droit à la participation, il semblerait que c'est aujourd'hui la participation qui fait le citoyen, devenant un devoir (moral) pour qui veut mériter ce statut.**

*Si l'on nie les facteurs sociaux qui influencent la capacité réelle du citoyen à participer et s'exprimer, on considère que le citoyen est en totale liberté de s'engager ou non. Dès lors, s'il ne le fait pas, il est vu comme un citoyen oisif, désintéressé, inactif ou déresponsabilisé.*

## Le durable participatif ?

Un des exemples les plus connus de cette injonction à faire participer les citoyens est, en Belgique, celui des contrats de Quartier Durables. La participation y figure comme une composante essentielle, même si la manière de la mettre en place est souvent peu explicite. L'ordonnance parle de « participation active », de « promotion de la citoyenneté active » et d'« investissement dans son quartier ».

En outre, le succès croissant du principe de développement durable va de pair avec un intérêt pour la dynamique participative. En effet, la participation des citoyens, à travers le concept de « gouvernance », est souvent considérée comme le quatrième pilier du développement durable, aux côtés de la préservation de l'environnement, de l'équité sociale et de l'efficacité économique. Une participante l'affirme : « *qui dit durable dit participation de la population* ». D'ailleurs, c'est à l'ajout du terme « durable » aux contrats de quartier que le volet participatif s'est vu renforcé.



## Une autre injonction à la participation, pesant sur les pouvoirs publics

Au-delà de ce devoir moral qui pèse sur les citoyens (même si certains résistent à cette pression ou une partie de celle-ci !), depuis quelques années, on a vu apparaître des formes d'obligation de « faire de la participation ». Certains parlent d'un « impératif à délibérer », d'autres d'une « injonction à la participation ». Quel que soit le nom qu'on lui donne, c'est une réalité.

Cela s'est d'abord marqué au travers de **nouveaux décrets, règlements ou ordonnances** qui stipulent clairement que le subside ou transfert d'argent ne sera accordé que si le pouvoir public bénéficiaire s'engage à impliquer les citoyens dans l'élaboration de son projet. Ils sont tenus d'informer, de consulter voire de travailler de concert avec les citoyens.

Si la manière de mettre en place cette participation imposée est souvent critiquée, incomplète ; il semble qu'il existe tout de même une intuition que développer un projet de façon participative est une démarche désirable et souhaitable, pour une question de légitimité et de justice.

En plus de cette obligation transcrite dans les textes de loi, on peut aussi observer une forme d'**impératif lié à la légitimité** qui pèse sur les pouvoirs publics. Dans un climat de crise de confiance dans les pouvoirs publics et la démocratie représentative, plus une décision est prise de façon transparente et en concertation avec les personnes concernées, plus celle-ci apparaît comme légitime aux yeux des citoyens.

Si ces deux formes d'injonction à « faire de la participation » ont permis aux citoyens de pouvoir exercer davantage leur droit de participer, ce devoir de participation pesant sur les pouvoirs publics a aussi **des effets pervers**.

Premièrement, certains espaces participatifs peuvent, en effet, être mis sur pied par des personnes peu convaincues du bien-fondé d'une démocratie participative ou peu au courant de ce que la participation des citoyens exige sur le terrain. Ils proposent alors une participation considérée comme peu « sincère » par les citoyens, puisque pas forcément axée sur une réelle écoute de ceux que l'on n'entend que trop peu. Des conceptions et des attentes très différentes peuvent alors entrer en confrontation et le déroulement des processus participatifs peut s'en voir affecté et même décrédibilisé.

Deuxièmement, l'injonction à participer risque de peser également sur les citoyens. Ceux-ci sont sollicités de manière générale pour « répondre » à ces demandes de participation de plus en plus *top-down*. Du rôle presque exclusivement passif qui leur a été laissé depuis plus de deux siècles dans nos systèmes politiques où l'on a toujours distingué les gouvernants des gouvernés, on leur demande tout d'un coup de s'impliquer, voire de s'hyper-impliquer, dans un projet souvent pensé par d'autres. Pas toujours évident pour le citoyen qui n'a pas l'habitude ni la culture de cette nouvelle participation descendante.

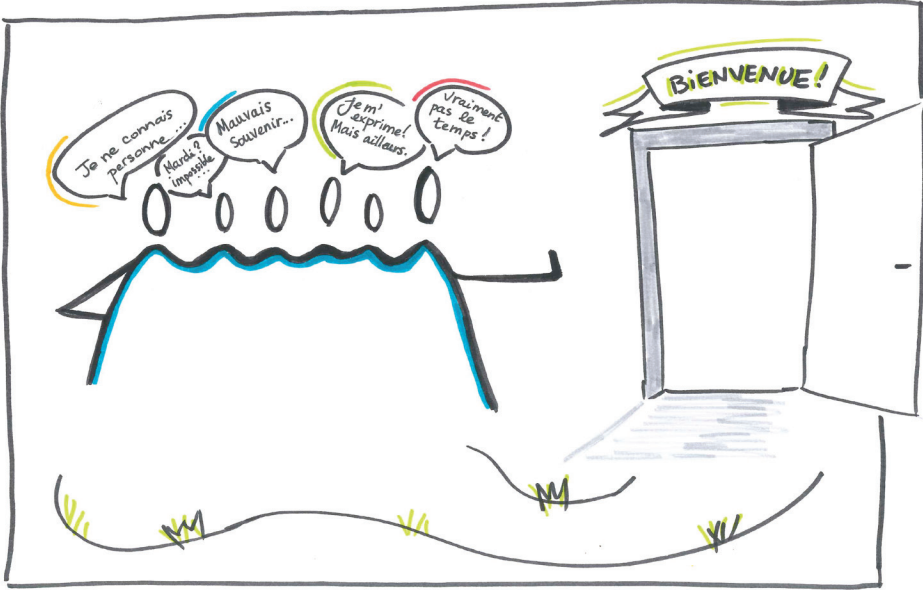
*Les acteurs de terrain doivent rester attentifs au fait qu'ils ont pour rôle d'informer le citoyen de sa possibilité de participer, sans le sur-solliciter ou insister de manière intrusive et pressante pour qu'il participe.*



En conclusion, participer une question de « devoir »

La logique voudrait que non. Le citoyen devrait toujours rester libre de participer ou non. Et les animateurs et commanditaires, veiller à ne pas altérer cette liberté : en informant des possibilités, sans imposer. Du côté des pouvoirs publics, si l'injonction de la participation comporte des effets pervers, face auxquels il faut rester tout aussi vigilants, elle aura aussi eu pour effet positif d'obliger certains élus et administrations à expérimenter des dynamiques de participation, qu'ils connaissaient peu ou pas et qu'ils n'auraient pas mis en place sans cela. Parmi ceux-ci, il est des acteurs qui en sortent convaincus et mieux armés pour en initier d'autres, de manière plus volontaire.

Après la question de la liberté de participer, et ce petit détour par la notion du DEVOIR participer, arrive enfin la question du VOULOIR participer. Au fond, le citoyen veut-il participer ? Est-ce valorisé et intéressant pour lui ?



# VOULOIR PARTICIPER

## Une volonté personnelle sous influence

Aborder la **volonté personnelle** du citoyen de participer ou non suppose que, même s'il dispose d'une opportunité réelle de participation, qu'il a donc une réelle « capacité d'expression », le citoyen peut faire le choix de ne pas la développer, de ne pas s'intéresser aux affaires publiques et de ne pas vouloir les discuter avec d'autres citoyens et les pouvoirs publics.

Considérer la volonté de participer sous cet angle, n'est cependant pas suffisant. Cela reviendrait à nouveau à déterminer des « **citoyens intéressés** » et des « **citoyens désintéressés** ». Pour avoir une analyse complète de cette volonté, il faut en effet tenir compte des éléments de contexte et des facteurs sociaux liés aux espaces de participation qui ont pu influencer ou influencent encore cette envie ou non de l'individu à prendre part. Ces éléments sont divers et bien connus, il n'est pas possible d'en définir une liste exhaustive, nous ne nous y attardons dès lors pas trop. A titre d'exemple, on peut évoquer :

- d'une expérience précédente de participation : qui peut être positive ou négative, qui nous rendra parfois méfiant, déçu, dubitatif ou désabusé ;
- du fait d'être entouré de gens qui participent ou non ;
- du fait de l'enjeu du sujet ou projet mis en débat : qui semblera de taille ou trop peu signifiant pour y consacrer du temps ;...

### *Le droit de ne pas toujours être connecté aux pouvoirs publics*

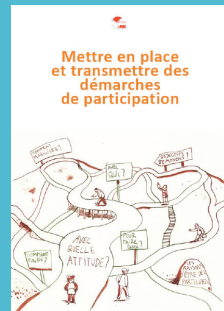
Au-delà de tous ces éléments, il arrive que le citoyen décide délibérément de « **non participer** ».

Pour approfondir cette question, nous vous renvoyons aux publications suivantes :



**Y en a toujours qui ne participent jamais :** Comment travailler avec ceux qui ne viennent pas dans nos réunions ?

**Mettre en place et transmettre des démarches de participation :** guide de 10 questions à se poser avant d'initier un processus participatif



**Les habitants peuvent-ils contribuer à des débats techniques d'aménagement ? :** comment construire un projet d'aménagement urbain avec des citoyens et des techniciens ?

Celles-ci sont toutes téléchargeables gratuitement sur le site [www.periferia.be](http://www.periferia.be) (onglet Méthode - Publications).

Dans le cas d'espaces de délibération, c'est parfois la teneur même de la participation qui dissuade : **il existe en effet des citoyens qui choisissent volontairement de ne pas participer à la définition des choix publics par le biais des espaces qui leur sont proposés par les pouvoirs publics.** Ceux-ci préfèrent participer à des assemblées ou des rassemblements citoyens, des manifestations, des espaces de contre-pouvoir, de pression ou d'opposition. *« Les élus sont élus pour prendre des décisions. Ils ont des responsabilités face auxquelles les citoyens restent vigilants et sur lesquelles ils ne prétendent pas négocier. Ils défendent leurs voix, leurs droits. »*. Dans ces autres espaces de participation, il est parfois plus simple pour les citoyens de trouver leur place, de se sentir reconnus, mais aussi d'être entendus par les pouvoirs publics et pris en considération. Ils recherchent des espaces où les pouvoirs publics ne sont pas maîtres du jeu, où ils seraient **« invités »** plutôt qu' **« invitants »**.

### En conclusion, participer une question de « vouloir »

Quand l'opportunité existe et la possibilité connue (pouvoir), que le citoyen ne se sent pas obligé ou pressé de participer (devoir), PARTICIPER peut alors être considéré comme une question de VOULOIR. Pour autant, il ne s'agit pas uniquement de l'envie ou non du citoyen de participer, mais aussi des facteurs qui vont alimenter ou éloigner cette envie. Ceux-ci sont multiples et difficiles à détecter pour les commanditaires et animateurs de la participation. Il s'agit pourtant d'une donnée à prendre en compte pour pouvoir améliorer l'offre de participation. Pour cela, les sondages, questionnaires et surtout les processus d'évaluation qualitatifs peuvent constituer des éléments intéressants pour mieux identifier les raisons qui influencent cette volonté.

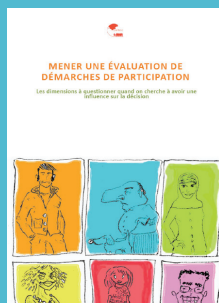
S'il est toujours possible de mieux faire, il est tout aussi important de respecter ces limites d'envie ou non qui animent les citoyens. Même si cela oblige parfois à faire son deuil d'une participation pleine et diverse. Mais on l'a dit au début : La participation citoyenne, ce n'est pas seulement un idéal, une théorie, un chouette concept ; c'est une réalité...des réalités !

Pour approfondir cette question, nous vous renvoyons aux publications suivantes :



- **L'évaluation partagée donne du sens :** se réapproprier les notions d'évaluation et explorer le sens de la mener à plusieurs, en croisant différents regards.

- **Faisons le point...ça vaut le coup de participer ? :** questionner les processus de participation, leurs objectifs, leurs résultats, leurs enjeux... quels sens ?



- **Mener une évaluation de démarches de participation :** guide de 11 questions concrètes à aborder durant un processus d'évaluation partagée.

Celles-ci sont toutes téléchargeables gratuitement sur le site [www.periferia.be](http://www.periferia.be) (onglet Méthode - Publications).

## POINTS D'ATTENTION

### **Pouvoir, devoir, vouloir : penser la participation sous un prisme plus large**

Avec cette publication, nous avons cherché à éveiller les lecteurs à considérer plus largement la question de « *Y en a toujours qui ne participent pas !* » qu'au travers du prisme de la volonté du citoyen : « *ils ne sont pas intéressés, ils s'en foutent, ils n'ont pas envie !* ».

*Pour participer, il ne s'agit pas simplement d'avoir ou non les capacités individuelles, ni l'envie ou pas de s'impliquer !*

Nous avons cherché à mettre en lumière les risques de dérive, de pression, de disqualification qui peuvent être induits par les dispositifs de participation. Mais aussi à présenter des exemples de facteurs qui permettent de lever ou éviter ces écueils, de rendre réelle la capacité d'expression des citoyens dans ces espaces. Plus que des étapes ou logiques à suivre, il s'agit de points d'attention que chacun se doit de garder en tête : qu'on soit participant, commanditaire ou animateur de ces espaces.

### **Penser ce qui facilite l'expression...sans négliger la réception**

L'expression est, bien entendu, la première étape importante dans les espaces de participation. Mais on l'a vu, cette étape sera aussi influencée, par la capacité d'écoute, de prise en compte des autres acteurs. S'exprimer en soi ne suffit pas, il est impératif de garantir (autant que possible) que les échanges se traduisent de faits, de décisions, soient reconnus et entendus. Même si les décideurs décident, après réflexion

et analyse, de ne pas suivre les arguments et les orientations proposés. Si la décision est communiquée et expliquée aux participants, ceux-ci se sentiront pris en compte. Bien entendu, plus les décisions sont influencées par les échanges, plus cette reconnaissance sera forte et encouragera l'envie ou non des citoyens de participer à nouveau.

### ***Faire attention à la parole de chacun, sans prôner l'individualisation***

Si nous avons beaucoup parlé du citoyen dans son individualité, de la reconnaissance de chaque personne par la reconnaissance de sa parole, de ses opinions, l'idée n'est pas de nier l'importance du collectif, des voix de ceux qui représentent un groupe. Des expériences telles que "Capacitation citoyenne" ou les rencontres bruxelloises "Selfcity" qui réunissent une diversité d'acteurs, qui se rencontrent, partagent leurs innovations et pratiques et utilisent leur voix collective pour dénoncer, proposer, mettre en débat public, sont de merveilleux exemples de la force et de l'importance de voix collectives pour transformer la société.

### ***Le rôle important de l'animateur et du commanditaire***

Ce rôle, nous l'avons à plusieurs reprises mis en avant dans cette publication. Pour illustrer la manière dont l'animateur et le commanditaire peuvent agir pour dépasser les obstacles ou limites de la participation et en faire une réelle opportunité, possibilité, liberté. Notre position de praticien nous éveille à cette responsabilité et aux leviers qui existent, pour ne pas tomber dans la fatalité d'une impossible participation qui porterait ses fruits, aboutirait. Toutefois, il est évident que si ces deux acteurs ont accès à des leviers spécifiques, le fait d'assurer une réelle liberté, capacité de participation et d'expression, ne dépend pas que d'eux. Les autres participants jouent également un rôle important dans ces conditions, le choix des espaces physiques où se déroulent la participation aussi, ou encore l'existence de personnes-relais ou accompagnatrices de ceux qui ont moins l'habitude.



Il ne s'agit pas tant de charger encore plus la barque de ces deux acteurs, par une impossible injonction à garantir l'émancipation et l'épanouissement de chaque participant, mais plutôt d'une piqûre de rappel que des pistes existent...et que **si l'on est attentif à certains éléments, la participation reste une pratique passionnante où une diversité de publics, même les plus éloignés, peut trouver sa place !**

## Notes

Cette publication est tirée du travail de recherche suivant : VAN WESSEM M-N., La participation citoyenne, entre pouvoir d’agir et liberté de choix, Enquête sur la capabilité d’expression au sein de quatre projets participatifs bruxellois, mémoire UCL - sociologie, réalisé sous la promotion de M. Berger, Louvain-La-Neuve, septembre 2013. Dont les principales sources sont :

DE MUNCK J., ZIMMERMAN B. (dir.), La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme. Paris : Ecole des hautes études en sciences sociales, 2008. Et plus particulièrement les articles:

- BOHMAN J., Délibération, pauvreté politique et capacités, p.215-235.
- BONVIN J.-M., Capacités et démocratie, p.236-261.

DE MUNCK J., Qu’est-ce qu’une capacité ?, p.21-49.

GENARD J-L. et CANTELLI F., Êtres capables et compétents : lecture anthropologique et pistes pragmatiques, Sociologies, mis en ligne le 27 avril 2008.

GENARD J-L. et CANTELLI F., Capacités et capacitation : une nouvelle orientation des politiques publiques ? , in CANTELLI F., GENARD J-L. (dir.), Action publique et subjectivité, Paris : L.G.D.J., 2007, p.41-64.

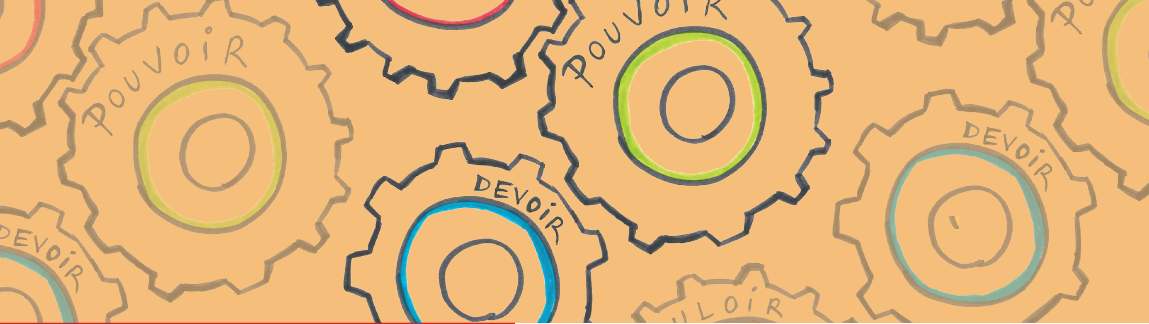
SEN A., Equality of what ? , The Tanner Lecture on Human Values, Delivered at Stanford University, 22 mai 1979.

BERGER M., Micro-écologie de la résistance. Les appuis sensibles de la parole citoyenne , in BERGER M., CEFAÏ D., GAYET-VIAUD C. (dir.), Du civil au politique. Ethnographies du vivre-ensemble, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 2011, p.123

BERGER M., Répondre en citoyen ordinaire. Enquête sur les engagements profanes dans un dispositif d'urbanisme participatif à Bruxelles, Thèse de doctorat en sociologie, Bruxelles : ULB, 2006.

FRANSSEN A., Etat social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux, Centre d'études sociologiques, FUSL, Bruxelles, 2006.

CHARLES J., Les charges de la participation, Sociologies, mis en ligne le 15 novembre 2012.



## Periferia aisbl

Depuis sa création en 1998 à partir d'expériences menées au Brésil, l'association Periferia porte le projet d'une démocratie participative, en veillant à promouvoir la diversité des capacités de chaque acteur et à rééquilibrer les pouvoirs d'influence des différents acteurs sur/dans les espaces de prise de décisions.

Pour ce faire, Periferia met en place et anime des espaces publics de débat, c'est-à-dire des ateliers et des rencontres multi-acteurs, qui visent à construire collectivement des projets, des actions, des démarches, toujours en lien avec la vie en société et les modes d'organisation collectifs. De cette manière, l'association cherche à influencer les décisions en intégrant divers points de vue et en veillant plus particulièrement aux acteurs généralement oubliés.

Elle agit également à travers des accompagnements et appuis méthodologiques de structures diverses (associations, collectifs, institutions et administrations publiques), des formations et la production de publications à vocation pédagogique dans le cadre du décret de l'Éducation Permanente.

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



Une publication de Periferia réalisée dans le cadre de l'Éducation permanente