

PARTICIPATION CITOYENNE : UN NOUVEL ÉLAN POUR LA DÉMOCRATIE ?

Depuis plusieurs années, la participation citoyenne est au cœur du projet politique local et pose question quant à sa mission première : donner davantage la parole aux citoyens. Budget participatif, consultation populaire, conseils consultatifs, forums citoyens,... Ces dispositifs, dits plus démocratiques, permettent-ils réellement l'implication des citoyens dans la prise de décision politique ? C'est ce que l'équipe du Ciep Luxembourg a tenté de savoir en organisant plusieurs soirées de réflexion sur cette thématique. Deux d'entre elles feront l'objet de ce dossier. En première partie, nous reviendrons sur la conférence : "Participation citoyenne : quelle est la place laissée au citoyen ?" et en deuxième partie, sur la soirée-débat : "Agora de Saint-Hubert : retour sur une expérience de participation citoyenne".

PARTICIPATION CITOYENNE : QUELLE EST LA PLACE LAISSÉE AU CITOYEN ?

Lors de la conférence du 29 novembre 2021 à Arlon, l'Observatoire Politique du MOC Luxembourg s'est penché sur les dispositifs participatifs mis en place par les communes. A cette occasion, nous avons reçu Fanny Thirifays, membre de Periferia. Depuis plus de 10 ans, cette association travaille à l'ouverture d'espaces de prise de décision et à la mise en oeuvre de démarches participatives.

Selon un constat de Periferia, la Belgique est dotée d'une offre très développée de dispositifs de participation citoyenne. En considérant le nombre¹, la diversité et l'étendue des dispositifs, le royaume serait même un des leaders mondiaux aujourd'hui. Les communes sont de plus en plus nombreuses à organiser des consultations populaires sur des dossiers de leur choix (5G, budget communal, aménagement de l'espace public, ...). Il faut noter que ces rencontres où le citoyen est invité à donner son avis sur un sujet, relèvent de la propre initiative des communes qui n'ont aucune obligation en la matière.

Néanmoins, si la Belgique se tient en tête en termes de participation citoyenne, sur le terrain l'insatisfaction demeure palpable. Citoyens et élus manifestent les limites et freins à ces démarches nobles et surtout démocratiques.

La participation citoyenne, hors-la-loi ?

Textuellement, la Constitution limite le rôle du citoyen à l'information et à la consultation au sein des projets dits participatifs. La participation citoyenne est un processus institutionnel qui a pour vocation de renforcer la démocratie représentative. La décision finale revient toujours aux pouvoirs publics, ce qui peut créer une source de frustration pour les citoyens impliqués dans ces projets. Comment savoir si l'avis du collectif va être pris en compte au moment de la mise en oeuvre du projet ?

Permettons-nous cependant un brin d'opportunisme à l'heure où la crise est multidimensionnelle : sanitaire, économique, écologique, sociale et politique. Notre système représentatif n'y échappe pas et ne cesse d'être remis en question. En 2024 aura lieu la septième réforme de l'Etat. Pour Periferia, c'est l'occasion, à coup de lobbying citoyen, de faire progresser l'application de la participation citoyenne dans notre pays et de faire en sorte qu'il ne s'agisse plus d'un terme galvaudé relevant du « marketing démocratique ».

Les freins et limites à la participation citoyenne

Élus et citoyens partagent-ils la même vision de la participation citoyenne ? Pour s'assurer d'une compréhension partagée, de nombreuses communes établissent une charte de participation. Nouveau grain de sable dans l'engrenage d'un processus a priori honorable, ces chartes sont pensées intégralement par... les communes. Participer, c'est désormais possible, mais dans un cadre bien défini par votre autorité communale. Et si le citoyen était inclus dès le départ, au moment de réfléchir au « pourquoi » et au « comment » d'un dossier ?

Au-delà du cadre imposé par les autorités locales, la fréquence et/ou la durée de l'investissement demandé au citoyen peuvent souvent constituer un frein. Pendant combien de temps seriez-vous prêt à vous investir dans un projet de participation citoyenne ? Certains processus participatifs peuvent engager le citoyen sur des périodes de temps allant jusqu'à une dizaine d'années. Rien de choquant, il est même pertinent pour une institution de voir son développement dépasser une voire deux législatures. Du point de vue du citoyen, le projet peut paraître fastidieux. Si l'investissement dans des déboires administratifs s'étire sur une période, il est compréhensible que la motivation s'estompe.

Un autre obstacle de taille est d'ordre culturel. Nous manquons d'une culture de la participation. Quelle est la volonté des élus de se saisir de ces outils ? Les élus considèrent-ils réellement que les citoyens ont des choses à apporter ? Ces derniers se sentent-ils

eux-mêmes crédibles et légitimes ? Le plus souvent, ce manque de culture se traduit par une mauvaise maîtrise des outils mis à disposition mais aussi au travers d'une posture inadéquate adoptée par les différents acteurs du processus participatif (politiques et citoyens). D'une part, le politique. Il n'est pas rare qu'il entame une démarche participative tout en ayant déjà, au préalable, une idée précise de la manière dont il souhaite voir le projet aboutir. D'autre part, le citoyen. Il a plutôt tendance à s'auto-désqualifier, remettant en question son expertise et sa légitimité. Pourtant, n'est-il pas judicieux d'intégrer l'usager d'un territoire pour réfléchir à son bon développement ? Les citoyens sont les experts de leur quartier. Dans son livre « Le nouvel esprit de la démocratie », Loïc Blondiaux va dans ce sens en rappelant que la participation citoyenne repose sur le fait de « reconnaître la capacité du citoyen à délibérer avec d'autres sur le bien commun et sur son aptitude à mettre ses compétences individuelles au service d'un projet collectif».²

Une ardeur d'avance en la matière

Un sérieux travail est réalisé par de Periferia qui recense les différents projets de budgets participatifs. L'association établit un diagnostic de ce qui fonctionne ou pas et met en lumière les expériences positives en avançant les bonnes pratiques auprès des communes afin de les outiller pour qu'elles osent modifier leur processus. Selon Periferia, en Fédération Wallonie-Bruxelles, la Province de Luxembourg semble être la plus avancée en termes de participation citoyenne et un territoire prometteur en la matière. Isolées et parfois livrées à elles-mêmes en milieu rural, les communes de la province sont plus libres, plus créatives. L'impulsion semble venir du sud du pays ; il reste à espérer que celle-ci soit contagieuse afin d'encourager nos pouvoirs locaux à maintenir cet élan novateur !

AGORA DE SAINT-HUBERT : RETOUR SUR UNE EXPÉRIENCE DE PARTICIPATION CITOYENNE

En juin 2017, la Région wallonne lance l'appel à projet « Nassonia » visant à expérimenter un nouveau mode de gestion différenciée de la forêt domaniale de Saint-Michel-Freyr qui s'étend sur les communes de Tenneville, Nassogne et St-Hubert. Le projet de gestion proposé par la Fondation Pairi Daiza est retenu. Un contrat de co-gestion public-privé est signé entre cette dernière et la Région wallonne. L'objectif de ce projet : co-construire une forêt durable en réunissant une diversité d'acteurs. Parmi ces acteurs : des citoyens tirés au sort. En effet, le contrat de gestion rédigé par la Région wallonne stipule la mise en place d'une Agora citoyenne. De septembre 2019 à juin 2020, près de 30 personnes tirées au sort se sont réunies afin de contribuer à la rédaction d'un Master Plan ; un document reprenant la vision de la forêt à 80 ans, sur quatre grandes thématiques : la naturalité, l'accueil du public, l'économie du projet et la dynamique citoyenne future du projet.

Le cadre du projet étant posé, revenons sur le fonctionnement de cette expérience de participation citoyenne. Comment le groupe a-t-il fonctionné ? Quelles sont les limites d'une telle participation ? Ces questionnements sur lesquels nous allons nous pencher dans cet article, sont issus d'une soirée-débat organisée à Saint-Hubert le 23 novembre dernier et qui rassemblait différents intervenants : Gérard Jadoul, gestionnaire du projet ; Pierre Stassart de l'équipe Trial (ULiège), Nelly Philippot-Hermanne, citoyenne membre de l'Agora ainsi que Bernard Kerger, président du Moc-Luxembourg.

Une dynamique démocratique mise en place par Trial

Le fonctionnement de l'Agora a été encadré par une équipe de chercheurs de l'Université de Liège (Projet Trial). Leur mission : « mettre en place un modèle de participation qui soit légitime et qui permette aux citoyens de construire des propositions inédites, de valoriser les savoirs, les expériences et les pratiques présentes sur le territoire de la forêt mais aussi qu'ils accèdent aux chapitres auxquels ils n'ont habituellement pas voix. »³

Pour recruter les citoyens, l'équipe de chercheurs a procédé à un tirage au sort rectifié. Les citoyens ont été retenus en fonction de critères préétablis : la localisation de leur domicile (les personnes choisies étaient essentiellement issues des trois communes sur lesquelles s'étend la forêt), leur profil socio-démographique (autant de femmes que d'hommes, de tranches d'âges différentes et provenant de divers horizons) et leur relation à la forêt (promeneurs, touristes, sportifs,...). Le panel de citoyens était donc composé de personnes soucieuses de la forêt et qui avaient envie de prendre part à la réflexion. Pierre Stassart (équipe Trial) explique que ce projet a suscité beaucoup d'intérêt de la part des personnes retenues. Il l'explique par le fait que la gestion de la forêt représente un enjeu crucial, au cœur des préoccupations des citoyens. Bernard Kerger l'expliquait en effet en introduction à la soirée, pour que les citoyens s'impliquent, il faut que l'enjeu soit réel, que le processus de tirage au sort soit transparent et le cadre de la démarche clair.

Durant deux ans, pendant 5 jours, les citoyens ont travaillé à l'élaboration de propositions pour repenser la gestion de la forêt Saint-Michel-Freyr. Mais ils n'étaient pas seuls à la manoeuvre. D'autres acteurs ont également été appelés à prendre part à ce projet et à les éclairer sur les enjeux en relation avec la forêt : scientifiques de différentes disciplines (écologie, foresterie, anthropologie...), gestionnaires, acteurs politiques, économiques, associatifs liés à la province de Luxembourg,... Cette approche transdisciplinaire a été appliquée à deux groupes : l'un composé de citoyens, l'autre d'acteurs du territoire. Pour Trial, il était nécessaire de scinder ces deux groupes afin que les citoyens puissent échanger à huis clos sur leurs expériences, leurs savoirs avant de les confronter aux acteurs du territoire et aux gestionnaires du projet.

² BLONDIAUX Loïc, « Le nouvel esprit de la démocratie », La République des idées, 2008, p.89.

³ Article paru dans Forêt Nature - www.foretnature.be

L'expertise citoyenne, une réelle plus-value ?

Le rapport de Trial fait état de la crainte éprouvée par certains citoyens de se voir instrumentalisés, tant par la Fondation Pairi Daiza que par la Ministre wallonne, responsable du projet. Ils évoquent en effet « le risque d'être réduit à une case cochée de la participation au lieu de pouvoir contribuer concrètement au projet ». ⁴ Autre question soulevée lors de la soirée : les propositions amenées par les citoyens étaient-elles innovantes ou s'appuyaient-elles sur les avis des experts ? Selon Nelly Hermanne, citoyenne membre de l'Agora, les propositions émises par les citoyens ont clairement été influencées par les avis et suggestions des experts, si pas reprises telles quelles. Les opinions de certains experts étaient souvent perceptibles dans leurs explications. Assimiler des informations complexes et émettre des avis pertinents en seulement 5 jours pour des citoyens lambda, était mission impossible. C'est du moins le sentiment de cette citoyenne. « J'ai eu l'impression qu'on avait réfléchi pour moi, comme si on m'avait mâché le travail avant ». Pour un autre membre de l'Agora, qui s'est exprimé lors de la soirée-débat, il est toujours difficile de connaître l'intention réelle du commanditaire derrière ce type de projet, mais concernant la finalité, les règles étaient claires dès le début : les citoyens sont consultés, ils n'auront pas le mot de la fin. Il ajoute : « Je suis ravi de cette expérience. Pour moi, les échanges étaient fructueux, on posait les questions qu'on voulait et on nous répondait toujours. Ce n'était pas parfait, mais pour une fois qu'on nous demande notre avis... »

Pour Gérard Jadoul, il est certain que beaucoup de propositions des citoyens ont « solidifié les avis que les gestionnaires du projet avaient déjà ». Ceux-ci se sont souvent retrouvés légitimés, confortés dans leurs idées. Quant aux prises en compte des propositions émises par les citoyens, la plupart se retrouvent dans le Master Plan. Tous les avis des citoyens ont été passés en revue. Seuls deux types de propositions n'ont pas été retenues : celles trop détaillées et celles irréalisables pour des raisons temporelles, financières et de moyens humains à disposition. Gérard Jadoul explique que les propositions jugées trop précises sont utilisées actuellement pour la rédaction des plans opérationnels.

Pour Trial, il est important de rappeler que « l'enjeu de la démarche transdisciplinaire n'est pas de transformer le citoyen en expert mais plutôt d'apporter ce que la démarche professionnelle ne permet pas d'exprimer ou de faire exister. Il s'agit donc de donner une place pour de nouvelles ou discrètes conceptions que les citoyens peuvent apporter et qui sont peu ou pas présentes dans la gestion actuelle » ⁵

Co-construire le « bien commun »

De cette expérience, Nelly Hermanne retient la qualité de travail des chercheurs qui ont accompagné le processus et leur disponibilité même en dehors des réunions. Cela a vraiment contribué à la bonne dynamique qui régnait au sein de l'Agora. Pierre Stassart partage cet avis. Les citoyens ont rapidement

développé un sentiment d'appartenance au collectif. La motivation des personnes vient aussi du plaisir de se retrouver et d'échanger ensemble.

Pour Nelly Hermanne, arriver à une vision commune de la forêt n'était pas chose aisée. Chaque citoyen parle en son nom, avec ses préoccupations et ses valeurs. Le sportif qui vient faire son footing en forêt aura un autre rapport à la forêt qu'un citoyen préoccupé par des enjeux liés à la biodiversité. Elle souligne aussi que, malgré la présence d'un facilitateur externe pour cadrer les discussions, veiller à la prise et au temps de parole de chacun, dans les faits, ce sont souvent les mêmes qui réussissent à imposer leurs idées. Comme le rappelle Loïc Blondiaux dans son ouvrage, le rôle du facilitateur est primordial : « Si, dans ces dispositifs de participation fermés, la parole reste bien sûr toujours libre, l'attitude des animateurs en charge de la délibération est fondamentale et réelle sur leur possibilité d'influence sur le cours de celle-ci. » ⁶

Mettre au point un dispositif susceptible de faire émerger l'intelligence collective d'un groupe n'est pas simple et le facteur temps constitue souvent un frein. Gérard Jadoul l'explique très bien. Pour lui, le délai de la construction du Master Plan était trop court, le tirage au sort a pris plus de temps que prévu sans parler du Covid qui a ralenti le processus. « On a eu l'impression que c'était un véritable sprint, surtout lors de la rédaction du Master Plan. On a dû clôturer à l'arrache. Ça a été vraiment frustrant. » témoigne le gestionnaire du projet.

Pierre Stassart ajoute que pour mener à bien ce genre de projet dans le temps, il faut une réelle volonté politique et donc des moyens financiers à la hauteur de l'ambition du projet. Rien que le budget pour mettre en place un tirage au sort est colossal ! Comme l'explique Loïc Blondiaux, « la participation démocratique suppose des moyens qui lui sont trop souvent refusés : moyens d'information, de communication et d'expertise, mise à disposition des citoyens concernés mais aussi des débats, encadrements professionnels des échanges, services dédiés au sein de la collectivité. La démocratie a un coût qui peut paraître élevé mais qui sera toujours moindre que celui engendré par des décisions absurdes ou rejetées par la population. » ⁷

Un projet qui continue...

Un nouveau groupe de citoyens a été institué afin de poursuivre cette expérience. En outre, dans ce type de processus, explique Pierre Stassart, les gens veulent en général continuer la réflexion alors que leur mandat est terminé. C'est le cas de l'Agora de Saint-Hubert. Un petit groupe composé de citoyens issus de l'Agora initiale, s'est constitué en un collectif indépendant pour continuer à suivre l'évolution du dossier et s'informer de ce qui aura, ou pas, été avalisé par le comité de pilotage. Une nouvelle initiative démontrant l'intérêt des citoyens à se réapproprier certains enjeux de société.

⁴ « Rapport en vue de contribuer au Master Plan du projet Nassonia » ULiège, p10

⁵ Article paru dans Forêt Nature - www.foretnature.be

⁶ BLONDIAUX Loïc, « Le nouvel esprit de la démocratie », La République des idées, 2008, p77.

⁷ BLONDIAUX Loïc, « Le nouvel esprit de la démocratie », La République des idées, 2008, p103.