

Repeindre les façades ou percer de nouvelles fenêtres ?

Gaëlle Chapoix,
chargée de mission
au service Education
permanente de la
Fédération des
maisons médicales.

1. Rappelons que
le droit de vote aux
élections communales
concerne aussi les
étrangers européens
ou non : [http://
www.jeminforme.
be/elections_
communes/
qui_vote_aux_
communes.html](http://www.jeminforme.be/elections_communes/qui_vote_aux_communes.html)

2. « Communes
wallonnes : penser
social, agir local »,
AlterEchos - Mai
2012 n°337-338
- Numéro spécial
communes, [www.
alteechos.be](http://www.alteechos.be)

.....

Un atout majeur de l'action 'santé' au niveau communal est que la distance entre pouvoirs et citoyens est courte. Cette proximité rend l'action plus lisible, ses enjeux sont aisément visibles, l'information et la parole peuvent mieux circuler. Pour ce faire, de nombreux dispositifs « descendants » existent, avec leurs avantages et leurs inconvénients. Mais la question de la réalité du débat reste ouverte : n'y a-t-il pas là une façade de démocratie ? Les participants ont-ils une vision « citoyenne » de leur intervention (et qu'est-ce qu'une vision citoyenne) ou défendent-ils leur intérêt privé ? Le politique prend-il réellement acte de l'avis des citoyens ou ne vise-t-il qu'à faire avaliser ses choix ?

Des initiatives citoyennes peuvent-elles permettre l'émergence de processus participatifs « ascendants » ?

.....

Jusqu'ici, de l'application de la grille de lecture santé à l'échelon communal ressort notamment le caractère transversal de cette thématique. En témoigne par exemple l'option prise dans le cadre de 'Charleroi Ville-santé' de mettre en lumière les impacts potentiels de toute décision sur la santé des citoyens. La grille de lecture santé appliquée à l'échelon communal (voir article page 46) illustre également cette transversalité par ailleurs centrale dans la démarche des acteurs de seconde ligne comme les centres locaux de promotion de la santé. Ainsi, pour éclairer les pistes de participation et d'action citoyennes, il apparaît utile de considérer les diverses portes d'entrée permettant l'exercice de la citoyenneté au niveau local.

Dans la démocratie représentative, le vote aux élections communales reste une étape nécessaire, même si insuffisante dans l'exercice des droits du citoyen¹. Il soulève de multiples questions tant au niveau du choix de l'électeur que de la prise de décision des élus dans ce contexte. Le premier votera-t-il pour un parti, une ou des personnes, pour un programme ? De quelle information disposera-t-il pour effectuer ce choix ? Comment évaluer les impacts potentiels d'un programme politique sur la santé au sens large ? Et sur les possibilités de participation citoyenne, pour que la voix des habitants puisse être entendue et prise en compte plus qu'une fois tous les six ans ? Etant donné le type de scrutin d'application, quel sera l'impact du vote sur la constitution de la majorité communale ? Les incertitudes liées à cette étape sont nombreuses. S'y ajoute ensuite la difficulté pour les élus de prendre des décisions à même de relever des défis qui nécessitent une vision à long terme, décisions qui pourraient se révéler impopulaires, même avec une information active de la population vis-à-vis de ces enjeux.

Par ailleurs, une certaine démocratie participative s'organise localement². Partons pour un petit tour d'horizon non exhaustif des dispositifs de participation existants et émergents, leur potentiel et leurs limites. Ce chemin passera par les mécanismes

Mots clefs : pouvoirs locaux, participation, politique de santé.

« Est démocratique, une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt et qui se fixe comme modalité d'associer à parts égales chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage ».

Paul Ricoeur

institutionnalisés, dont certains seulement sont obligatoires, et par ceux non-institutionnalisés dont la mise en œuvre est variable et évolutive, avant de s'ouvrir sur de nouveaux possibles.

De l'information à la co-construction : les dispositifs existants

La participation des citoyens peut être définie dans un sens large comme « *leur contribution à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des différents groupes qui la composent*². »

L'information

Préalable essentiel à la participation, l'information du citoyen passe par de multiples supports de communication qui varient d'une commune à l'autre. En Wallonie, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)³ prévoit la désignation d'un fonctionnaire en charge de cette question. Chaque citoyen peut également demander à recevoir copie de documents administratifs. Une législation spécifique encadre l'accès à l'information en matière environnementale⁴. Le fonctionnement du conseil communal doit également faire l'objet d'une communication en amont et en aval des réunions qui sont en principe publiques. Plus spécifiquement, l'information et la communication sur les outils de participation existants jouera un rôle important dans le succès de ceux-ci. Ainsi, si l'affichage minimal en matière d'enquête publique est légiféré, il reste libre à chaque commune de chercher à toucher plus activement un large public et à faciliter la participation, par le relais de l'information et des documents à consulter via le site internet de la commune. Par ailleurs, comme soulevé notamment dans les groupes de discussion « *ma santé, ma commune* » (voir article page 33), ce rôle de diffusion de l'information sur les possibles, les services et activités offerts par divers acteurs sur le territoire communal est également essentiel.

Les conseils consultatifs

Ces conseils portent sur une thématique (culture, environnement, développement durable, sport, nord-sud, santé, assuétude...⁵) un groupe social (jeunesse, aînés, personnes handicapées, petite enfance...) ou un quartier donné. Leur objectif est de mieux prendre en compte les besoins, avis et souhaits des habitants ; ils n'ont aucun pouvoir de décision. Institués par le conseil communal, leur fonctionnement et la prise en compte de leurs avis par le conseil et le collège communal auront bien entendu une influence sur leur potentiel démocratique. Ainsi une participante à un groupe de discussion évoquait sa déception quant au fonctionnement du conseil consultatif des seniors. Celui-ci, coordonné par un représentant de la ville, lui semblait sollicité pour avaliser plutôt qu'orienter les décisions prises par les pouvoirs publics ou favoriser l'émergence de propositions. Leur existence seule n'est donc pas garante de l'ouverture d'un espace d'expression et d'écoute des besoins et propositions de la population. Se pose aussi la question de la représentativité des groupes dont la composition est laissée au libre choix des conseillers communaux, à l'exception, depuis 1998, de l'obligation de ne pas dépasser deux tiers de membres du même sexe.

La consultation populaire

La consultation populaire communale, non-contraignante est décidée par le conseil communal, d'initiative ou à la demande d'habitants⁶. L'organisation pratique, assez lourde, doit être prise en charge par le collège. Elle inclut une information écrite préalable obligatoire de la population sur la question posée à laquelle il n'est possible de répondre que par oui ou non. Le dépouillement n'est réalisé que si un certain pourcentage de participation est atteint. Cette procédure, assez lourde et peu connue des citoyens, est peu utilisée.

Le droit d'interpellation

Le droit d'interpellation du citoyen au conseil communal n'est actuellement pas prévu par le CDLD. Les modalités peuvent donc différer

PRENDRE PIED SUR LE TERRAIN COMMUNAL



POUVOIRS LOCAUX ET SANTÉ

2. Lambert (2007).

3. *Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) reprend l'ensemble des règles régissant les pouvoirs locaux des provinces et communes wallonne. Il est téléchargeable sur le site de la Région wallonne.*

4. *La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est une convention internationale adoptée 1998 par 39 États et par la Communauté européenne en 2005. Pour en savoir plus : www.health.belgium.be*

5. *En matière d'aménagement du territoire et de mobilité ainsi que de développement rural, les commissions sont organisées par des législations spécifiques.*

6. *Cette demande doit être soutenue par un pourcentage d'habitants d'au moins 16 ans, sans exigence de nationalité, fonction de la population de la commune.*

d'une commune à l'autre. L'Union des villes et communes wallonnes propose cependant une disposition-type afin de faciliter sa mise en place dans les communes.

Les panels ou conférences de citoyens

Les panels citoyens consistent à réunir un groupe de citoyens, lui fournir une information adéquate, lui permettre de rencontrer des intervenants et experts en lien avec la question complexe qui sera débattue. Il s'agit d'aboutir à un avis éclairé, à des conclusions nuancées, qui constitueront un outil d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Ce riche mécanisme qui a l'inconvénient d'être lourd et coûteux a par exemple été expérimenté au niveau de la province du Brabant wallon en 2001 (sur le

7. Lambert (2007).

8. Lambert (2007).

thème « Aménagement du territoire, mobilité et développement durable ») et de la Région de Bruxelles-Capitale en 2006 (sur le thème de la qualité de l'air)⁷.

Les enquêtes publiques et réunions d'information-consultation

Les procédures d'enquêtes publiques s'appliquent tout particulièrement en matière d'urbanisme et d'environnement : demande de permis unique ou d'environnement, d'urbanisation mais aussi notamment plans communaux de mobilité, plans communaux d'aménagement, schéma de structure... Les enquêtes préalables à une étude d'incidences sur l'environnement visent à permettre aux citoyens, comme aux associations, de formuler des demandes au bureau d'études sur des aspects précis à analyser dans le cadre du projet concerné ou même des alternatives à celui-ci. Ces enquêtes prévoient la consultation de divers documents, dont l'étude d'incidences le cas échéant, et permettent d'exprimer un avis et des remarques sur le projet et l'étude. Ils n'ont pas de valeur contraignante. Dans le cadre de l'octroi d'un permis néanmoins, l'autorité administrative (commune ou région) qui prendra la décision devra motiver celle-ci en tenant compte. Selon le type de permis, citoyens ou associations disposeront ou non d'un droit de recours, auprès du ministre régional compétent (sur la légalité et la légitimité du permis) et/ou au Conseil d'état (sur les aspects légaux uniquement). La commune peut également décider d'organiser une enquête publique en dehors de cette contrainte légale. Ainsi la ville de Liège a-t-elle proposé à ses habitants de lui communiquer leurs avis et suggestions concernant le 'projet de ville 2003-2010' en distribuant le document de synthèse accompagné d'un formulaire⁸.

La concertation

Obligatoires dans certaines procédures d'enquête publique en matière d'urbanisme, les réunions de concertation peuvent également être organisées à l'initiative des pouvoirs locaux ou à la demande d'associations ou





groupes d'intérêts tels que des comités de quartier. Leur objectif est plus ambitieux que la simple consultation car il s'agit de tendre vers un consensus à travers un débat qui pourrait donc conduire à une transformation plus ou moins importante du projet de départ. Les autorités communales gardent cependant toujours le pouvoir de décision. Il peut aussi s'agir d'apporter des améliorations à une situation existante insatisfaisante, telles que l'aménagement d'un carrefour dangereux, comme évoqué dans un des groupes de discussion. L'ouverture de l'espace de concertation peut être plus ou moins aisée, sur simple demande d'un collectif existant, appuyée ou non par une pétition illustrant une mobilisation plus large. Citons encore les comités d'accompagnement de projets (implantation d'une entreprise, élaboration d'un projet d'aménagement et de gestion d'un site naturel...).

La coproduction

Dans le cas de la coproduction, contrairement aux situations de concertation, il n'y a pas de projet initial. Celui-ci est conçu en commun. C'est cette approche qui s'applique par exemple à l'élaboration d'un programme de développement rural. Si la commune prend l'initiative de mener une opération de développement rural, le processus commence par la mise en place d'une commission locale de développement rural et de groupes de travail. Un autre exemple de coproduction est celui du budget participatif par lequel les habitants sont amenés à se prononcer sur l'affectation d'une partie du budget communal. Des expériences pilotes sont en cours notamment à Mons, Charleroi et Ottignies-Louvain-la-Neuve. Une plateforme rassemblant pouvoir local et associations pourrait également, selon son fonctionnement, permettre la coproduction, comme dans l'exemple évoqué par Julie Walravens en page 99.

Rappelons que les plans de cohésion sociale ou de développement durable, les opérations de rénovation urbaine et autres programmes évoqués dans ce cahier, constituent autant

d'occasions de conception et mise en œuvre de processus participatifs plus ou moins ambitieux et réussis.

Questions pratiques et politiques

La participation citoyenne émerge souvent d'une opposition à un projet ou en tous cas d'une frustration ou d'une insatisfaction qui peut porter tant sur le fond, la situation ou le projet, que sur la forme, c'est-à-dire sur les procédures de consultation et concertation elles-mêmes. Celles-ci montrent en effet de nombreuses limites dont voici quelques éléments. En dehors des rares processus de coproduction, dans lequel les décisions reviennent d'ailleurs toujours au pouvoir public, ce n'est que bien tardivement dans les processus d'élaboration de projets que s'ouvre au citoyen un espace de parole. Que ce soit dans le cadre d'enquêtes publiques ou de conseils consultatifs, il reste donc souvent avec l'impression de n'avoir été consulté que pour avaliser des décisions déjà prises et y ajouter éventuellement quelques adaptations « cosmétiques ». Les avis, besoins et propositions du citoyen sont-ils écoutés avec sérieux ou la participation n'est-elle que de façade ? L'accès à l'information voire à la formation est-il suffisant, en quantité et en qualité, c'est-à-dire inclut-il des sources diversifiées pour permettre une analyse critique ?

Citoyenneté et débat public : l'enjeu politique des situations délibératives

Une étude française intitulée *L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement*⁹ met en lumière plusieurs mécanismes éclairants que l'on peut extrapoler à d'autres thématiques et dispositifs participatifs. Elle constate ainsi que les procédures d'enquêtes publiques placent d'emblée l'habitant dans une position de riverain, défenseur d'intérêts particuliers, camouflés derrière une référence à l'intérêt général¹⁰. Or, au début des années 90, s'est amorcée une crise de légitimité des décisions

9. Fourniau (2007).

10. Or, selon Rancière (Fourniau, 2007), « la question de la politique commence là où est en cause le statut de sujet qui est apte à s'occuper de la communauté ».

publiques qui amène le citoyen à revendiquer la transparence de celles-ci et à développer une critique technique et politique. Ainsi, le conflit porte « aujourd'hui sur la légitimité des projets, c'est-à-dire à la fois sur leur opportunité et sur la manière d'en décider, et non seulement sur les projets eux-mêmes ». L'étude analyse comment, en organisant le débat public avec les élus et les maîtres d'ouvrage, les riverains se constituent comme des interlocuteurs, à égalité de parole. Dans une société démocratique, la légitimité de l'action publique constitue un enjeu commun à tous les protagonistes. Cette nouvelle situation redéfinit les identités de tous les acteurs engagés dans les conflits. Il s'agit par là de dépasser les rôles assignés vers un changement d'identité de « riverain victime d'une injustice sociale » à « sujet d'un tort fait à la démocratie ». Les « citoyens en tant que riverains » s'inscrivent alors dans l'espace de délibération sur l'intérêt général, ce qui implique un combat pour l'accès à l'information et la création d'un espace de parole égalitaire. « Le processus d'émancipation est la vérification de l'égalité de n'importe quel être parlant avec n'importe quel autre ». La transformation des rapports de force passe par un double « soupçon ». D'une part, le riverain est accusé de masquer ses intérêts particuliers derrière un discours sur l'intérêt général. D'autre part, il soupçonne de n'être convié que pour avaliser des décisions déjà prises, et cachant par ailleurs peut-être aussi des intérêts particuliers inexprimés, en termes de rentabilité par exemple. La légitimité de chacun est limitée et basée sur trois critères : la représentativité, le niveau de compétence, la défense de l'intérêt général. « Les activités délibératives n'instaurent pas une communauté consensuelle mais structurent une scène de « mécontentement destinée à mettre en acte l'entente »¹¹. Elles constituent donc potentiellement des expériences démocratiques si l'on se réfère à la définition de Paul Ricoeur. Pourtant, l'institutionnalisation de la participation et du débat public à travers les diverses procédures rendues obligatoires ou des initiatives communales ou régionales supplémentaires ne suffit pas à en garantir le caractère démocratique. En témoigne par exemple la prise de position d'Inter-

Environnement Bruxelles qui a choisi de quitter les ateliers organisés par la Région sur le Plan régional de développement durable¹², dénonçant un « exercice de participation factice », l'orientation des débats et les recadrages excluant les propositions dissensuelles.

De plus, participation citoyenne et décision politique restent scindées. Même si les débats liés à la première se déroulent de manière démocratique et sont supposés alimenter la seconde, celle-ci sera le fruit de la confrontation des rapports de force. Ainsi, selon, Alexandre Seron¹³, « *Les processus participatifs ne renversent pas la pyramide, mais cherchent plutôt à activer de meilleurs allers-retours en termes de fréquence, de quantité, de qualité entre le sommet et la base. Ils ne déposent pas les élus : ils les activent, les vivifient dans un processus relationnel plus présent et fréquent* ».

De collectif et d'associatif

Ainsi, l'approche collective apparaît centrale pour transcender les intérêts particuliers en créant des espaces de délibération sur l'intérêt général et pour modifier les rapports de force. Elle contribue aussi à la mise en lumière des impacts du fonctionnement de la société sur les individus ou les groupes, à la dénonciation des inégalités. Les associations ont également un rôle à jouer dans la réduction des celles-ci, comme vecteur d'émancipation, catalyseur d'expression et de participation des publics plus fragilisés. Ainsi, selon Pierre Rosanvallon (2008), « [...] *ce n'est plus seulement une césure entre élus et électeurs qui est ici en jeu (après tout, cette césure est aussi vieille que la démocratie représentative), mais une désaffiliation d'individus devenus étrangers à une sphère publique, formelle et informelle, dont ils ne sont plus acteurs ni même spectateurs, bien qu'ils y demeurent électeurs, parfois pour le pire.* » [...] « (Ré)inclure chaque citoyen dans l'espace public de la délibération publique, c'est la finalité première du « travail du politique ». Le travail de proximité est certainement indispensable pour relever ce défi. Il permet d'analyser les besoins spécifiques, comme l'illustre les projets de Vie féminine à Fleurus ou la démarche du Réseau wallon de

11. Selon J. Rancière cité par Fourniau (2007).

12. <http://www.ieb.be/IEB-quitte-les-ateliers-du-PRDD>

13. Cité par Georis (2006).



lutte contre la pauvreté (voir pages 81 et 103). Les associations, petites ou grandes, formelles ou non, constituent donc un rouage important de la démocratie. Leur diversité semble essentielle, notamment en raison des conflits internes de loyauté qui peuvent apparaître lorsqu'elles deviennent associées au processus de décision. Jusqu'où doivent-elles aller à ce niveau ? C'est la question soulevée par Rosanvallon qui pointe l'enjeu lié au développement, au niveau de la Commission européenne, d'un « discours sur la gouvernance qui situe la source de la légitimité démocratique davantage dans la consultation des acteurs de la société civile (mais lesquels ?) que dans les institutions classiques de la représentation issues du suffrage universel. ». Par ailleurs, l'enjeu de la participation et de la démocratie se joue bien sûr aussi au sein même dans les associations et collectifs, tant à travers leur capacité de « réinclusion » que dans la qualité du débat délibératif y menant à la décision collective.

De l'opposition à la proposition citoyenne : quelques exemples

Ainsi, si la mobilisation citoyenne s'exprime souvent dans un premier temps sous forme de protestation, elle peut cependant évoluer en propositions innovantes. De nombreux projets ont ainsi germé ces dernières années, comme les Etats généraux de l'eau à Bruxelles¹⁴ par exemple. Ce grand chantier citoyen de réflexion et d'action en matière de gestion participative de l'eau, en tant que bien commun a pris sa source dans les réactions d'opposition au bassin d'orage de la place Flagey à Ixelles. Afin de dépasser ce type de choix de solutions techniques effectué dans une urgence apparente, des citoyens et associations ont en effet souhaité poursuivre les recherches et démarches initiées dans ce cadre en quête de solutions écologiques dans une vision à long terme.

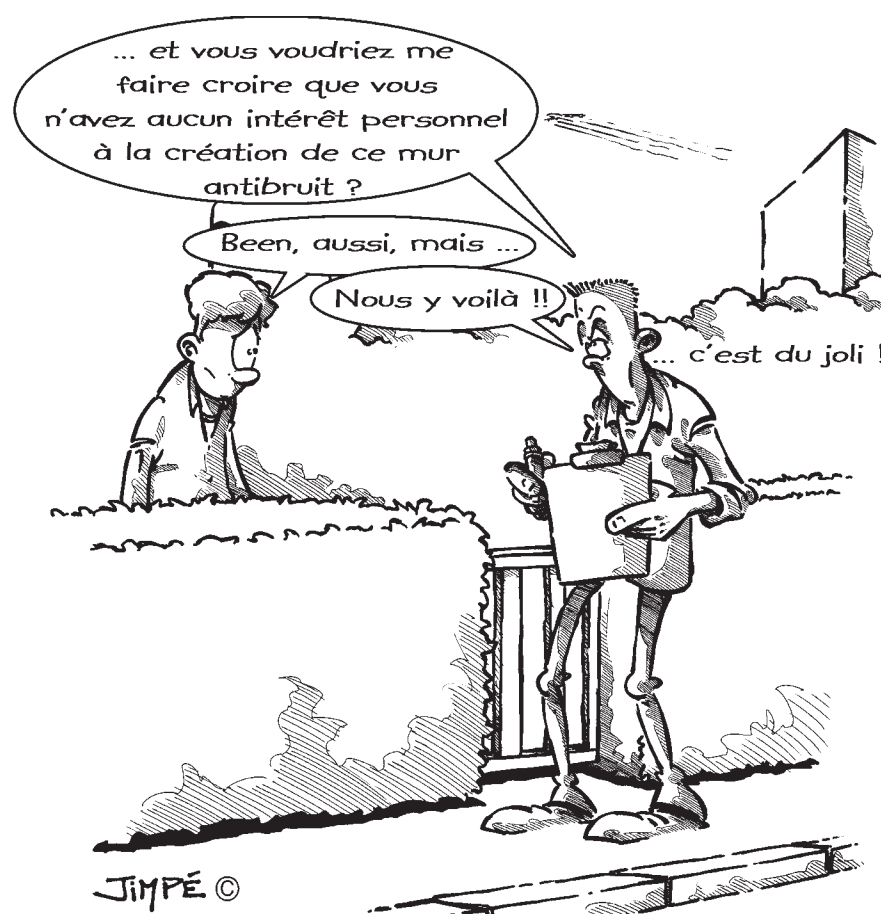
Le projet Cherequefosse à Tournai, projet de réaménagement d'un important îlot dans le quartier Saint-Piat a émergé d'une dynamique locale incluant le Droit au logement (dont font partie les trois maisons médicales de Tournai) à l'initiative de la réflexion, et de nombreux habitants du quartier, à travers notamment le

comité de quartier Saint-Piat. Cette proposition visait à répondre aux besoins du quartier en termes de logements, d'espaces publics, de services divers dont de santé. D'abord bien accueillie par les pouvoirs locaux, elle s'est ensuite trouvée mise en péril par l'arrivée d'un projet de micro-zone d'activité économique venant de l'intercommunale IDETA. Suite à un débat à la télévision locale et à de nombreuses interpellations (pétitions et autres), le dialogue s'est rouvert, avec la commune et l'intercommunale, ce qui a permis de faire évoluer le projet de l'intercommunale par l'intégration des principaux éléments du projet préalablement développé par les citoyens et associations locales¹⁵.

D'autres initiatives se structurent plus spécifiquement autour de l'enjeu communal, assez classiquement par la rédaction de cahiers de revendications (comme pour Vie Féminine à Fleurus) et autres memorandums (comme celui de la Fédération des maisons médicales) ou sous d'autres formes telles que

14. <http://www.egeb-sgwb.be/Home>

15. http://www.notele.be/index.php?option=com_content&task=view&id=18208&Itemid=31



la démarche du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et la coopérative Vega présentées plus loin, ou encore l'opération « Ca passe par ma commune »¹⁶. Celle-ci, coordonnée par un réseau d'associations, a pour objectif de motiver les pouvoirs locaux à s'engager en faveur d'un développement durable, social et solidaire. Elle comporte trois phases d'interpellation des candidats préalablement aux élections communales, d'évaluation des engagements pris lors des accords de majorités et de suivi des réalisations tout au long de la mandature.

Comme l'ont illustré plusieurs participants aux groupes de discussion en partageant leurs expériences et leurs projets, les associations n'ont cependant pas l'exclusivité de la proposition. Ainsi, un citoyen peut soumettre une idée ou demander un soutien à sa commune pour mettre en place un projet d'intérêt général. Les communes peuvent également stimuler la créativité en lançant des appels à projets.

Les portes d'entrée pour l'exercice de la citoyenneté au niveau local sont donc multiples. Elles se diversifient comme si l'échelon communal constituait un petit laboratoire de la démocratie. Elles sont d'ailleurs encouragées par la Charte urbaine européenne, évoquée par Martine Bantuelle dans ce cahier qui brosse également, comme le centre local de promotion santé du Brabant wallon, quelques limites de la participation à ce niveau. Ces portes ouvrent ainsi des chemins que l'on peut emprunter, en questionnant leur cadre, les méthodes et leur mise en œuvre dans une optique d'amélioration, et tout en semant des idées innovantes hors des sentiers battus. ●

Sources et ressources

- Etats généraux de l'eau à Bruxelles. « Réconcilier la ville avec l'eau » In *Bruxelles en mouvements* – BEM b°247-248-en ligne : <http://www.ieb.be/Reconcilier-la-ville-avec-l-eau>
- Fourniau Jean-Michel, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue internationale des sciences sociales*. Numéro XLV-136 (2007) - en ligne : <http://ress.revues.org/95>.
- Georis Pierre, *Participation citoyenne en démocratie représentative : la discussion*. Notes Education Permanente n°8 – Juin 2006. Association pour une Fondation Travail-Université. En ligne : <http://www.ftu.be/documents/ep/EP-8-06.pdf>
- Lambert Mathieu. « La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer ». Janvier 2007 in *Gouvernance Union des villes et communes wallonnes* – en ligne : <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1798.htm>
- Rosanvallon Pierre, « La contre démocratie », *La Revue nouvelle*, mars 2008/n°3 - En ligne : www.revue nouvelle.be/rvn_abstract.php3?id_article=817
- Les sites internet de L'Union des villes et communes wallonnes (www.uvcw.be) et de l'Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (<http://www.avcb-vs.gb.be>).

16. <https://www.citoyenparent.be/Public/macommune/>