

LES CONDITIONS D'UN CHANGEMENT DE CAP

La qualité du dialogue entre les citoyens, et les relations que les pouvoirs ont avec eux ne se décrètent pas.

MADAGASCAR : PAS À PAS

Démocratie participative, locale, de proximité... La profusion des expressions est le signe que « la démocratie participative » n'est pas claire dans l'esprit de tous et que le terme est porteur d'ambiguïtés (1). Et pourtant le terme est important, voire stratégique, pour améliorer l'existence des personnes et des sociétés. Quel que soit le sens qu'on leur attribue, ces expressions soulignent un enjeu majeur : la participation.

Dans l'imaginaire collectif, notamment des pays en développement, la « démocratie participative » est indissociable du développement local. Elle est le remède espéré aux divers blocages structurels, sociaux, culturels, économiques qui freinent le développement. Elle appelle une appropriation par tous ceux qui en sont les acteurs.

À l'Office des langues de l'Académie malgache, nous avons travaillé à l'appropriation de certains concepts relatifs à la « gouvernance ». À forte connotation « *vazaha* » (étrangère), la démocratie participative restait lointaine pour les acteurs de terrain et provoquait une distorsion entre le vécu des populations et les projets de développement « proposés ». Plusieurs ateliers axés sur des partages d'expériences ont abouti à un dictionnaire. Un consensus s'est dessiné pour traduire le mot « participation » par « *fiombonana - fiombonana antoka* » que l'on peut transcrire par « rassemblement - rassemblement solidaire », avec l'idée centrale que les membres concernés s'appuient les uns sur les autres. Promouvoir une participation qui conduise à un processus démocratique et à un développement humain demande du temps. On doit passer d'une première phase de rapprochement, de concertation, appelée communément « participation », à une phase d'appropriation et de responsabilisation, puis à une phase d'appui et d'accompagnement (2).

Plusieurs éléments sont nécessaires pour favoriser le cheminement vers la participation et l'autonomie.

■ D'abord l'émergence ou le renforcement d'un leadership, qui puisse définir de manière prospective et consensuelle le présent et l'avenir de la communauté toute entière, qui sache organiser l'écoute des besoins, la perception des potentialités des communautés et la mobilisation autour d'objectifs concrets et réalisables (3).

(1) Souvent sources de malentendus et de discordes dommageables pour construire un développement humain durable.

(2) Afin de favoriser l'autonomie et l'épanouissement des membres de la communauté qui agissent comme citoyens acteurs de leur développement : appui aux structures paysannes, aux dynamiques et compétences locales, à la concertation entre les acteurs du développement...

(3) Un leadership dont la légitimité soit reconnue du fait de son enracinement dans les réalités économiques et culturelles, et de ses capacités d'innovation et de partenariat avec l'extérieur.



■ Ensuite, l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage locale qui fasse preuve d'un savoir-faire politique pour organiser les services de manière optimale, soit capable d'imagination institutionnelle et financière lors du montage des projets, et de rigueur pour instaurer un système de contrôle et d'évaluation de l'exécution des missions confiées aux opérateurs (4).

■ Tout cela n'a aucun sens et ne peut porter des fruits si le processus n'a pas d'ancrage sur le « territoire », cet espace de solidarité et d'identité. À Madagascar, ce territoire est la commune, mais surtout le « *Fokontany* » (l'unité territoriale de base, le quartier) sur lequel le « *Fokonolona* » (5) vit. Ce « *Fokonolona* » est considéré comme étant le réceptacle des valeurs du *fiavanana*, caractéristique de la culture malgache (6).

■ La concertation et la négociation ont une importance stratégique pour la participation, car elles permettent la création d'un espace de construction démocratique immédiatement opérationnel (7).

■ Pour un développement humain durable, l'investissement dans les capacités culturelles des gens est aussi important que l'appui sur les leviers financiers. C'est pourquoi, toute démarche de démocratie participative doit aussi et surtout s'appuyer sur l'authenticité, la liberté et la formation, ce qui conduit à la responsabilité. La démocratie, en effet, est d'abord une attitude, un état d'esprit qui consiste à donner la première place au bien commun et aux valeurs communes de la société dans laquelle elle se construit et se vit.

Marcelline Razafimbelo

Chef de Département au CIDST (8), membre active de la plate-forme malgache des organisations de promotion des femmes, lrazafimbelo@yahoo.fr

(4) Dans l'intelligence technique, sociale et politique des choix des modes opératoires et des opérateurs.

(5) Une ou plusieurs communautés de personnes vivant dans une portion de territoire.

(6) Le *fiavanana* est une relation d'appartenance et de confiance entre membres d'une même parenté, éventuellement étendue aux voisins immédiats. Le mot est souvent utilisé pour exprimer l'appartenance des individus, des tribus et des peuples à une même famille.

(7) Avec un programme concret de travail, des groupes d'acteurs clairement définis dans leurs rôles, et des critères de comportement.

(8) Centre d'Information et de Documentation Scientifique et Technique, Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique, Madagascar.

UNE POLITIQUE DE LA RECONNAISSANCE

L'offre de participation se multiplie, des espaces publics locaux sont ouverts, des débats ont lieu, mais la participation proposée est rarement effective.

Pour participer, encore faut-il être reconnu comme un participant légitime, en capacité de comprendre des projets, des enjeux, d'exprimer une parole, de débattre avec d'autres et de contribuer, par là, à un processus de travail collectif sur les affaires publiques.

Si cette capacité est niée dans les différentes démarches engagées par les populations, dans leurs rapports aux services publics ou à l'offre institutionnelle (1), il y a peu de chances pour que ces personnes parviennent jusqu'à la porte des instances de

(1) Loisirs, école, logement, recherche d'emploi...



participation. Dans ce quotidien, les individus sont objets de procédures et de dispositifs, leur demande est requalifiée en fonction de l'offre institutionnelle, leurs problèmes traduits dans le langage des institutions selon les logiques, moyens et pratiques à l'œuvre, et le collectif évité, tout problème étant traité de façon individuelle. Comment penser que cette parole ordinairement niée, cette capacité à être acteur souvent déqualifiée, ces collectifs absents, soient ensuite reconnus au sein de ces instances de débat ? Comment croire que des personnes, notamment celles qui appartiennent à un groupe dominé, s'autorisent du jour au lendemain à se mêler de la chose publique, soient convaincues sur simple invitation de la pertinence de cet investissement, de la légitimité de cet apport comme de la volonté des décideurs de le prendre en compte ?

Au-delà du chemin à parcourir vers ces instances et de l'invitation à participer, un rôle doit être disponible, une place ouverte dans les délibérations. S'il est toujours utile de considérer un déficit de participation comme étant, pour une part, la manifestation d'une « politique de la chaise vide » de la part des absents, il n'en demeure pas moins que, au delà d'explications par la méfiance quant aux intentions des acteurs institués, par l'inexpérience des gens ou leur stigmatisation, la question se pose de la place que peut prendre l'activité de participation dans la vie sociale.

Ce questionnement trouve des éléments de réponse lorsqu'on considère que la participation repose avant tout sur les dynamiques sociales dans lesquelles elle prend place. Ce point de vue renvoie ainsi aux éléments énoncés ci-dessus au moins en un aspect essentiel : une pratique de la participation repose toujours sur une expérience sociale (2).

Or, qui dit expérience dit temps long. Un temps long au cours duquel se construit la confiance, au delà ou même indépendamment (à la limite) des objets de la participation et des motifs d'engagement. L'activité de « participer » est ainsi toujours référée aux pratiques antécédentes et à la place qu'elles prennent dans les mondes sociaux des participants.

Ce rapport à l'expérience, explicite ou non, renvoie ainsi à la façon dont la pratique de la participation aura contribué ou pas à la construction du rôle possible de participant dans la proximité du quartier, dans le milieu de travail, dans le rôle de parent, etc. Les offreurs de participation doivent faire avec cet héritage, car le crédit qu'on leur accorde ne tient pas qu'aux seuls débouchés concrets que peut permettre la participation, mais bien aussi au rôle que prend l'acte de participer dans l'instauration d'une « confiance sociale » qui rend les participants socialement légitimes. Cette confiance sociale augmente les capacités collectives à résoudre les tensions quotidiennes entre intérêts particuliers, intérêts collectifs et intérêt général, à concilier les positions contradictoi-

(2) Qui est certainement l'une des dimensions fondamentales d'une « disposition à la participation » sans laquelle l'offre peine à trouver preneur.



res entre les différents rôles sociaux que chacun occupe (3) ; *in fine*, elle permet de construire une capacité de délibérer dans la société. La participation devient alors la manifestation de cette capacité autant qu'elle en est l'une des sources.

Prendre place dans un espace public de débat doit s'inscrire dans une politique plus large de reconnaissance des capacités individuelles et collectives des populations, appuyée sur des démarches de modernisation de l'action publique. À défaut, les instances participatives réunissent une population relativement homogène dont les groupes sociaux plus précaires semblent une nouvelle fois exclus.

Nathalie Lauriac

(Co-cité, co-cite@wanadoo.fr),

Hervé Paris

(Cité publique), consultants

(3) Parent, résident,

habitant, propriétaire ou locataire, usager...

UN PROCESSUS TRÈS EXIGEANT

Peu d'élus politiques sont prêts à faire vivre une démocratie participative. Ils peuvent être d'accord avec cette voie sur le plan de leur engagement politique. Mais on peut estimer qu'ils n'ont pas une idée réelle de l'ampleur des chantiers qui en découlent. Et cette ampleur, lorsqu'elle est perçue, fait naître des réticences, des inquiétudes. Les méthodes participatives doivent donc faire leurs preuves : la preuve qu'elles sont porteuses d'espoir, et même d'enthousiasme, la preuve qu'elles peuvent être efficaces.

Ce résultat a été atteint, en Rhône-Alpes, au terme des assemblées, ateliers thématiques, et autres processus mis en place depuis 2005 (1). Mais une telle démarche demeure fragile. L'application d'une approche participative dans le concret se heurte à ce qu'est la culture des élus ; d'autant plus que leurs moyens en la matière sont très insuffisants, ils risquent de délaisser le suivi de la parole citoyenne. Cette tendance est très dangereuse : d'une part, elle peut discréditer la dynamique participative, une partie des citoyens s'y engageant avec une attente de résultats à la mesure de leur scepticisme sur la volonté effective des élus en la matière ; d'autre part, la première des conditions pour que des pratiques participatives produisent du développement est que l'intervention des citoyens ait des suites réelles, à travers des décisions tenant compte de leurs recommandations.

Les élus sont donc appelés à se former aux buts et moyens de cette autre façon de faire de la politique. Mais avant tout, puisqu'il s'agit de leurs comportements vis-à-vis des citoyens, et également des personnels de l'institution dont ils ont la charge (2), c'est leur volonté politique qui doit être alimentée, mainte-

(1) 11 000 personnes impliquées dans les assemblées locales de citoyens et leurs suites directes ; un millier d'habitants de la région présents en continu dans des « ateliers » thématiques (emploi, transports, espaces ruraux...) ou des dispositifs participatifs autour de compétences de la Région, comme les transports publics ou la formation.

(2) On doit considérer, sur ce plan, que la majorité élue en Rhône-Alpes en 2004 a négligé, dans un premier temps, l'écoute et l'implication plus active des personnels de la Région dans l'élaboration des politiques. Cette logique participative, par ailleurs, commence à peine à être au programme de la formation des fonctionnaires territoriaux.



nue en alerte. L'enjeu est que leur confiance dans la capacité de production collective des citoyens grandisse. Car le naturel revient au galop, et ce naturel n'est pas participatif.

De cet aléa, renforcé par les risques de retour en arrière qui peuvent provenir d'alternances politiques (3), découle une autre responsabilité des élus et de leurs partis : celle de faire évoluer le cadre législatif à propos de la participation des citoyens. Son inscription comme principe constitutionnel serait la mesure la plus probante en ce sens, avec ses implications dans le fonctionnement courant des collectivités et de l'État. La concrétisation, très hypothétique, de ce changement constitutionnel appelle les élus et les autres protagonistes concernés à rendre effectifs, dès aujourd'hui, les préconisations de dialogue avec les citoyens qui figurent dans les textes en vigueur ; dans ce qui se rattache à la politique de la ville en France, par exemple, les faits ne sont pas à la hauteur des textes.

Dans le champ de ce droit à faire évoluer, comme dans le quotidien, les élus ont une responsabilité double : celle de prendre en compte l'expression des citoyens organisés en syndicats ou associations (expression parfois reconnue sur un plan institutionnel comme dans le cas, en France, des CESR (4)) ; et celle d'écouter les citoyens en tant que tels. Vis-à-vis de la démocratie, les uns comme les autres ont leur légitimité, distincte bien sûr de celle des élus (5). Cette responsabilité peut passer par un soutien, y compris financier, attribué à des groupements de citoyens porteurs d'une dynamique importante pour la démocratie : expression des chômeurs, des femmes...

L'existence effective d'une expression des citoyens est-elle forcément un facteur de développement collectif ? Ne risque-t-on pas d'amplifier l'influence de groupes porteurs d'intérêts particuliers ? Ces questions sont sensibles. En premier lieu, il est assez sain, sur le plan de la démocratie, que la force des interventions de certains citoyens, à propos par exemple de la qualité du transport public, fasse modifier des décisions politiques. Plus en profondeur, dans les processus de participation, le vécu personnel de ceux qui s'y associent est présent à leur réflexion. Mais ils interpellent les pouvoirs publics sur des problèmes qui se démarquent de leurs intérêts propres : la cherté du logement, les impasses dans lesquelles certaines pratiques de l'ANPE entraînent les chômeurs, la qualité du service public ferroviaire... Les citoyens, lorsqu'ils travaillent collectivement une question, ont un sens aigu de l'intérêt général.

François Auguste

*Conseiller régional Rhône-Alpes (PCF).
Vice-président à la démocratie participative*

(3) Même si l'on peut supposer, ou espérer, que des processus participatifs bien inscrits dans la vie publique et très reconnus par les habitants peuvent résister à des alternances ; ainsi des pratiques de « budget participatif » de la ville de Porto Alegre, mises en place par les élus du Parti des Travailleurs, et conservées par leurs opposants, au pouvoir depuis 2004.

(4) Conseils Économiques et Sociaux Régionaux. Instances consultatives nées en 1972, ils comprennent trois collèges : entreprises et activités professionnelles non salariées ; organisations syndicales représentatives de salariés ; organismes participant à la vie collective de la région.

(5) L'auteur de ces lignes doit reconnaître avoir beaucoup appris, depuis 2004, quant à la complémentarité entre ces deux types d'expression et de participation des citoyens.