

universitatea de vest din timisoara
centrul de studii și cercetări psihologice

revista
psihologie
aplicată

journal
applied
psychology

zeitschrift
angewandte
psychologie
revue

psychologie
appliquée

artă
economie
educație
justiție
mass-media
organizații
politică
religie
sănătate
sport
transporturi

Anul 5, nr.2, 2003

PARTICIPATION POLITIQUE LOCALE EN EUROPE OCCIDENTALE : REMARQUES FONDAMENTALES

Pieter De Meyere

**Faculté des sciences politiques et sociales
de l'Université de Gent (Belgique)**

REZUMAT

Articolul tratează participarea actuală a cetățenilor la decizia politică locală și analizează realitatea și perspectivele luării deciziilor la acest nivel de bază. Studiul este efectuat în câteva țări vest europene: Olanda, Luxemburg, Belgia, Germania, Franța. Această scurtă monografie este rezultatul unei cercetări practice, de tip longitudinal, în domeniul participării locale care constituie nivelul de întâlnire politică directă între autorități și cetățeni. Am preferat să grupăm elementele esențiale ale acestei participări în loc să facem un expozeu teoretic și am încercat să stabilim o scală utilizabilă, atât în practica participării, cât și pentru cercetare și învățământ.

Cuvinte cheie: identificare, participare, cetățeni, autorități, organizații, educație.

Pour faire réussir la participation locale, il ne faut pas attendre qu'elle soit indispensable, il faut la réaliser simplement parce qu'elle vaut la peine et qu'elle fait partie de la vie de tous les jours.

Ayant pour objet la participation actuelle et future des citoyens à la décision politique locale, cet article analyse également la réalité et les perspectives de la prise de décisions à ce niveau de base. Nous étudierons tout spécialement la situation en quelques pays de l'Europe occidentale : Pays-Bas, Luxembourg, Belgique, Allemagne, France.

Cette brève monographie est le reflet d'une recherche pratique de plusieurs années dans le domaine de la participation locale qui est le niveau de rencontre politique direct entre autorités et citoyens. Évitant la rédaction d'un exposé purement théorique, nous avons préféré de regrouper les éléments essentiels de cette participation et essayé d'établir une échelle utilisable tant pour la pratique de la participation que pour la recherche et l'enseignement.

Éléments de base à la participation

Depuis toujours, la participation se réalise par engagements réciproques de la part des autorités et des citoyens. Il s'agit de trouver une plate-forme de rencontre à un niveau qui, à une époque précise, puisse satisfaire aux rapports entre les concernés. Mais cette participation politique évolue : elle s'accroît ou se dégrade et n'est donc pas une donnée statique mais dynamique. Elle varie d'après une échelle englobant différents degrés de participation. Cette échelle est tracée à la fin de l'article. La participation n'est donc pas une donnée creuse ou superficielle, inventée pour le seul but d'enrichir le vocabulaire de la science politique. Elle se base par contre sur deux éléments très précis : la tradition et l'identification.

La *tradition* est un élément survivant à presque toute révolution et qui se définit être « l'âme du peuple », donc l'ensemble des normes réglant les rapports entre individus et collectivités dans une région ou un pays. Chaque tradition révèle ainsi des traits dominants qui sont souvent d'une implication décisive pour la participation politique. L'Europe connaît plusieurs de ces dominantes. Citons à titre d'exemple : la discipline pour le peuple allemand, la spontanéité chez les peuples à tradition latine; l'autocratie, l'orthodoxie et le nationalisme comme traits dominants chez le peuple russe. La tradition des peuples belges et hollandais est caractérisée par une lutte continuelle mais irrégulière en intensité pour l'autonomie politique locale.

L'Europe connaît donc des traditions différentes mais qui convergent ces dernières années vers une conscientisation de plus en plus prononcée des citoyens : le fait que sans leur collaboration active ou même passive, les autorités locales ne peuvent administrer sans difficultés la vie de plus en plus complexe de leur commune. Cette conscientisation se réalise également par étapes à l'égard du niveau départemental, provincial ou régional et le niveau national ou fédéral, mais moins prononcée qu'au niveau local car la distance réelle et psychologique entre

moins prononcée qu'au niveau local car la distance réelle et psychologique entre gouvernants et gouvernés s'accroît d'après le niveau de la prise de décisions. Sans doute est-ce logique puisque nos constatations révèlent pour toute l'Europe occidentale une intensité de contacts citoyens-autorités locales à raison de 80% de la globalité des contacts et donc un pourcentage bien moindre pour l'ensemble des rapports aux niveaux départementaux ou régionaux et nationaux ou fédéraux.

L'identification s'impose comme second élément de base pour la participation. Pour avoir de l'effet, elle doit être régulière et durable. Mais identification à qui ou avec quoi? En premier lieu il s'agit d'un consentement personnel vis-à-vis du concept de participation.

L'absentéisme politique, soutenu par l'apathie ou le désir formel d'une abstention complète de toute activité politique, est fréquemment un obstacle à franchir avant de pouvoir réaliser un début de participation. Une abstention de participation peut le plus souvent trouver ses origines dans des causes humaines : déception personnelle, orientation professionnelle, causes familiales. Il incombe aux organisations sociales et politiques ainsi qu'à l'enseignement de créer un consensus général de participation. Trop souvent il règne chez certaines personnes (issues de toutes les couches sociales) une abstention provoquée par le malaise référant à une prétendue inefficacité de la participation. Cette attitude se double parfois d'un comportement hostile manifeste ou tacite des autorités envers la participation. Le principe fondamental auquel j'ai pu confronter par le passé différents groupes et personnes demeure toujours applicable : sans une activité d'au moins trois à cinq ans il n'y a pas de résultat notable à espérer, mais ce dernier ouvre à la longue des perspectives pour un degré supérieur de participation (cfr. échelle). L'identification, disons familiarisation, se concrétise par l'activité en groupe : parti politique, organisation syndicale, comités culturels, groupes d'action pour la rénovation urbaine ou l'environnement, etc. Ces organismes sont institutionnalisés ou non. Au premier cas ils sont dotés d'un pouvoir d'avis, de recommandations, de directives ou de décisions. Au second cas il incombe aux citoyens de chercher avec les autorités une plate-forme de rencontre qui puisse satisfaire momentanément les concernés. Tout ceci reflète clairement le désir et en même temps le degré d'emprise des citoyens sur le mécanisme de la décision politico-administrative et est visualisé par l'échelle à la fin de l'article.

Deux tendances s'opposent quant à la participation. D'aucuns estiment qu'il faut uniquement viser des problèmes concrets et résoudre pas à pas lesdits problèmes. D'autres préconisent qu'il est tout indiqué de généraliser les problèmes individuels. Mais la pratique de tous les jours démontre que de nombreuses personnes ne sont uniquement intéressées que par des problèmes concrets exigeant à court terme une solution adéquate.

Théoriser effraye une majorité de citoyens, mais il faut associer les deux procédés : d'une part donner par la participation active une rapide solution aux problèmes, quelques fois soutenue par des agissements supplémentaires en dehors des organes institutionnalisés si cela s'avère nécessaire et, d'autre part, essayer de coordonner les résultats et de généraliser cet ensemble en vue de définir une

mène petit à petit à l'incroyable de la participation tandis que le manque de généralisation – tout en se passant (il va de soi) de théories abstraites – rend à long terme la participation faible et dérisoire en tant que moyen d'édification locale de la société. Disposer d'une vue générale sur les problèmes d'actualité et en même temps savoir par quels moyens résoudre lesdits problèmes du point de vue des citoyens est étroitement lié à une collaboration positive avec les autorités locales. Seule est maximale opérationnelle l'organisation ou le comité qui s'oriente vers une tactique pratique à court terme et pouvant situer cette tactique dans une optique de généralisation.

La participation se veut directe

En évoquant ci-après plusieurs points principaux, nous omettrons d'autres aspects, mais d'ordre secondaire. Mentionnons en premier lieu la conservation historique et sociale par les services administratifs : le quartier, la commune, un ensemble intercommunal ou cantonal, une région. Ceci implique une souplesse et possibilité d'adaptation plus ou moins rapide des rapports entre autorités et citoyens face à la situation locale (par exemple : urbanisation accélérée d'un village ou village acquérant un aspect résidentiel). Soulignons également l'omission ou la suppression des étapes inutiles : la participation se veut directe et ne peut s'enliser dans un cadre hyperformalisé dont le danger est un morcellement de la prise de décision.

En Europe nous connaissons le pluralisme politique exprimant l'existence de plusieurs partis politiques avec dans leur sillon un grand nombre d'organisations culturelles, sociales et parfois économiques. L'emprise des partis politiques dans ces domaines n'exclut nullement un pluralisme dans la diversification des organes de participation mais tend à réduire la participation des citoyens non engagés dans les partis politiques. Il ne semble exister qu'un seul remède tant réaliste qu'efficace à cette tendance : la pondération à la fois *électorale*, *fonctionnelle* (culture, tourisme, urbanisation, environnement, problèmes économiques, etc.) et *géographique* (représentation des différents quartiers dans l'assemblée). De meilleures solutions me paraissent difficilement réalisables en ce moment.

La participation se veut efficace

Donnons à présent la parole à quelques animateurs et animatrices. Leurs témoignages font état de difficultés parfois considérables, de réussites et d'un travail lent mais fructueux. Les témoignages sont mentionnés pêle-mêle, s'appliquant finalement à tous les pays de l'Europe occidentale.

• Les difficultés à surmonter ressemblaient à un saut en parachute. Quand nous sommes passés par là, il y avait en nous quelque chose de définitivement changé. Depuis lors, nous savons que nous sommes capables de faire les choses les plus difficiles.

• Pour faire réussir la participation locale, il ne faut pas attendre qu'elle soit indispensable, il faut la réaliser simplement parce qu'elle vaut la peine et qu'elle fait partie de la vie de tous les jours.

- Pour faire réussir la participation locale, il ne faut pas attendre qu'elle soit indispensable, il faut la réaliser simplement parce qu'elle vaut la peine et qu'elle fait partie de la vie de tous les jours.

- Pour cette forme de participation politique, j'ai dû soulever des montagnes. Je ne me serais peut-être pas lancé dans ce dédale, si j'avais prévu d'avance tous les obstacles. Mais le projet a réussi, grâce à la collaboration active des autorités, du conseil culturel et avec l'aide précieuse des animateurs d'une ville voisine.

- Une animatrice d'un centre de formation politique à Brugge (Belgique). (...) Nous ne travaillions plus au niveau local mais fournissions de l'aide à tout groupe ou organisation qui nous en sollicitait. Maintes fois des conseils culturels locaux ou d'autres organisations de base nous demandaient à faire un exposé sur la participation politique locale. Quelques fois nous refusions cette approche plutôt passive. Nous préférons dialoguer avec nos interlocuteurs. En général nous tombâmes d'accord pour réaliser en commun un projet dynamique pouvant intéresser une large partie de la population locale : explication audio-visuelle des devoirs et des droits des citoyens, moyens de participation politique et sociale au niveau local, jeux de simulation et de décision politique, exposition ambulante, conçue et élaborée à l'aide de la population, hearings et panels avec les responsables politiques et administratifs. Très souvent il en découlait une attention renouvelée de la part des élus locaux et des prises de décisions plus démocratiques dans les communes, par exemple dans le domaine de l'environnement.

- Le point principal c'est qu'il faut un lien permanent entre électeurs et élus et non un contact éphémère lors des élections communales tous les cinq ou six ans. (Ce centre de formation politique, dénommé jadis "Instituut voor Staatkundige Vorming" fut actif dans les années soixante-dix et quatre-vingt du siècle précédent. Depuis lors, les membres se sont engagés ailleurs, mais les idées de formation dynamique ont été reprises par d'autres organisations et généralisées).

- Nous avions un petit bulletin qui destinait gratuitement nos informations à tous ceux qui s'y intéressaient. Donc à différents organismes mais aussi à toute personne qui en faisait la demande. Gratuitement car nous étions une fondation privée et non pas une association se limitant à des membres qui payaient une cotisation.

- Nous avons fait et faisons de la politique au vrai sens du terme : le devoir de chaque citoyen est de vivre activement dans et avec la communauté qui est la sienne. Tout animateur doit être « engagé », c'est-à-dire ne point se dérober à ses responsabilités. En ce sens je sais combien la situation est complexe et parfois délicate. Mais laissons derrière nous le passé. Il faut dialoguer et agir.

L'enseignement et la participation

La société attend de l'éducation scolaire qu'elle permette aux individus d'acquérir les compétences de base nécessaires pour affronter la vie et le travail. Ces compétences englobent les qualifications générales et professionnelles ainsi

des technologies de l'information et de la communication (TIC) nous obligent à revoir périodiquement la définition des compétences de base et à les adapter à ces transformations.

Qu'est-ce qu'apprendre à participer ?

Cela signifie en cinq principes-clé ⁽¹⁾ :

1. développer des compétences communicationnelles d'écoute et de dialogue
Cela implique également l'apprentissage d'un langage commun en vue de se comprendre et d'éviter les malentendus ;
2. développer les compétences tant d'expression que d'argumentation ;
3. développer la capacité de juger, choisir et décider ;
4. apprendre à (re)connaître les procédures démocratiques, y compris celles qui permettent de les modifier démocratiquement ;
5. apprendre à déléguer et à représenter.

Le meilleur moyen pédagogique pour apprendre à participer reste sans doute à l'école primaire (dite parfois l'école de base) la mise en place d'un "conseil" de la classe. Cette pratique initiée par Célestin Freinet (1896-1966) s'est largement répandue en Europe occidentale. Au fil des temps la classe est devenue un lieu de régulation des apprentissages : un lieu où l'on gère en commun la vie de la classe, l'organisation du travail et des différentes responsabilités. La classe n'est donc point une causerie mais un haut-lieu de gestion. On y apprend à analyser, organiser, prévoir, décider, solutionner. C'est le lieu où les enfants font l'apprentissage des droits collectifs et individuels en étant conscients des responsabilités que ces droits impliquent. ⁽²⁾

Au niveau secondaire un "conseil" d'école suppose la démocratie représentative autant que participative. Il est vrai qu'un cours d'éducation civique aidant, les principes-clé précités peuvent y être transposés intellectuellement à la société, en premier lieu le niveau local. La pratique se fait-elle attendre ? En réalité non, puisqu'une majorité de jeunes participe dans des mouvements de jeunesse, des clubs, des associations de tout genre. D'ailleurs, si les jeunes préparent en quelque sorte leur propre avenir, ils participent en même temps à la vie de tous les jours en agissant, en prenant des décisions, en réalisant des objectifs préconisés, si menus soient-ils.

Signalons à présent quelques objections face au cours d'éducation civique en général et la participation active en particulier. ⁽³⁾

1. Personne n'a le droit de prescrire ma façon de penser.

⁽¹⁾ Voir également : LELEUX C. – Éducation à la citoyenneté. Apprendre les valeurs et les normes de 9 à 14 ans – De Boeck, Bruxelles, 2000, p. 169.

⁽²⁾ Ibid., p. 170.

⁽³⁾ Ces remarques concernent aussi bien les notes distribuées aux étudiants de l'agrégation en sciences politiques et sociales à l'Université de Gent (Belgique) que les manuels d'éducation civique destinés aux élèves de secondaire dans plusieurs pays de l'Europe.

En guise d'exemple : DAVID M. – Je Gemeente – Éditions De Boeck, Antwerpen (Belgique), 3^e édition, 2002, 48 pages. Il s'agit d'un manuel pratique relatif à la commune et destiné aux élèves de l'enseignement professionnel du deuxième degré.

1. Personne n'a le droit de prescrire ma façon de penser.

C'est le slogan classique et souvent entendu, voilant un individualisme parfois poussé à l'extrême.

La réponse se veut aussi directe qu'efficace : personne ne vit en solitaire mais dans une société à laquelle on participe quotidiennement soit en restant passif soit en citoyen actif. La marginalité de certaines personnes ou groupes sollicite de notre part et de celle des autorités à tous les échelons une attention toute particulière. L'Europe s'est d'ailleurs donné pour tâche de créer une grande communauté : un espace de bien-être à la portée de tous.

2. La teneur des cours d'éducation civique touche à la morale.

Réponse : il est vrai que l'éthique sociale y est pour une large part. L'éthique sociale concerne cependant en premier lieu l'individu et ses comportements dans le groupe, la communauté, la société. L'étude du civisme concerne d'abord la société telle quelle, après seulement un devenir, donc ce qu'elle devrait être. O-mettre une analyse précise et réaliste de la situation est une entrave à tout projet de modification puisque l'objectif de tout changement trouve ses départs dans une situation concrète et non abstraite. Prenons l'exemple de l'environnement dont la détérioration actuelle n'est pas une donnée récente mais trouve ses origines dans les décennies précédentes. L'avenir devra donc tenir compte tant du passé que du présent.

3. Les cours d'éducation civique concernent principalement sinon exclusivement l'enseignement.

Erreur. Destinés à l'enseignement secondaire, ce qui m'intéresse dans ces cours est la relation citoyen-société hors du cadre scolaire. Jeunes et adultes vivent en commun et ne réfèrent pas uniquement à l'enseignement. Il y a la famille, les cercles d'amis, le monde professionnel, les associations de tout genre. A tout moment des décisions sont prises à différents niveaux et cela nous concerne directement ou indirectement, que l'on le veuille ou non.

Vers un société de participation active

Le manque d'information initiale de la part des autorités – si grave soit-il – peut être remédié en la plupart des cas par une procédure tendant à une meilleure communication des dossiers liée à une attitude positive (donc constructive) de part et d'autre. Les autorités communales devront à l'avenir accepter davantage la participation, non comme une entrave à leur compétence mais comme un moyen nécessaire à résoudre dans un plus bref délai des problèmes touchant toute la communauté locale. Les citoyens ont le devoir de limiter les discussions liminaires et de travailler dans un but plus opérationnel. Sans avis et recommandations concrets et réalisables, les autorités ne peuvent exécuter le consensus émanant des organes participatifs.

En guise d'exemple : DAVID M. – Je Gemeente – Éditions De Boeck, Antwerpen (Belgique), 3^e édition, 2002, 48 pages. Il s'agit d'un manuel pratique relatif à la commune et destiné aux élèves de l'enseignement professionnel du deuxième degré.

commune. Là aussi, il existe un palliatif: respecter le plus possible les organisations locales d'avant la fusion et procéder non à leur unification mais à une coordination de leurs activités. Dans quelques cas un « ombudsman » a été installé afin de faciliter ce procès.

A maintes reprises la science politique s'est occupée des organes de participation et leur effet concret sur la décision politique. Il est à souhaiter qu'à présent les recherches soient davantage orientées vers la modification de l'attitude des autorités locales suite à un essai ou un projet prolongé de participation des citoyens à la prise de décisions.

Conclusions

La société de consommation évolue rapidement vers une société de participation ayant des problèmes à résoudre dans le domaine du bien-être global.

A base d'observations répétées il est à constater que des décisions autoritaires – donc dépourvues de toute participation – entraînent à la longue une passivité des citoyens et un manque d'efficacité des décisions quant à leur mise en pratique par la population. Par contre, cette participation est efficace dans la mesure où les citoyens la veulent mettre en pratique et où l'identification avec cette attitude de participation soit soutenue et répandue tant par les autorités que par les organisations politiques et sociales ainsi que par l'enseignement tant primaire que secondaire.

SUMMARY

As the title of the above article clearly indicates, some fundamental remarks are made about local political participation in West Europe and how research and education can help to put this into practice, taking the rapidly changing consumption society into account.

The following essential elements for successful participation in local politics in West Europe are thoroughly discussed and analysed:

- *Basic elements necessary for participation, more specifically the importance of tradition and identification.*
- *Direct participation can only be achieved by trying to reach an electoral, functional and geographical balance.*
- *Efficient participation can be realised by establishing a permanent link between the voters and the elected people, as is made clear here by some testimonies.*
- *Education, mainly on a primary and secondary level, can play a vital role in making people aware of the importance of local political participation. Five key principles are mentioned in this context. Three major objections to civil education are also discussed.*
- *In order to put active participation really into practice, research should concentrate as from now on changing the attitudes of local authorities by setting up long-term participation projects.*

- Education, mainly on a primary and secondary level, can play a vital role in making people aware of the importance of local political participation. Five key principles are mentioned in this context. Three major objections to civil education are also discussed.
- In order to put active participation really into practice, research should concentrate as from now on changing the attitudes of local authorities by setting up long-term participation projects.

NOTES

À consulter en guise de documentation :

- Documents de la "Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung", Köln, Deutschland.
- Documents de l' "Union Féminine Civique et Sociale", Paris, France
- Documents de l' "Instituut Publiek en Politiek", Amsterdam, Pays-Bas
- DAHLGREN, P. (2000), Media, citizenship and civic culture, in *Mass Media and Society* (J. Curran et al., eds.), Arnold, London, 3e éd., pp. 310-328
- DARKE, R. et al. (eds.) (1977) Local Government and the Public, Leonard Hill, London.
- DAVID, M. (2002) Je Gemeente – De Boeck, Antwerpen, 3e éd.
- DE MEYERE, P., (1998) Civisme. Naar een nieuwe relatie tussen burger en gemeenschap (Trad. Civisme. Relations nouvelles entre citoyens et communauté) in VVL-Ideeën, Antwerpen, N° 3, pp. 3-8.
- DE MEYERE, P. (2003) Heemkunde in het onderwijs (Trad. La vie locale et l'enseignement) in VVL-Ideeën, Antwerpen, , N° 5, pp. 5-9.
- LELEUX, C., (1997) Repenser l'éducation civique, Éd. du Cerf, Paris
- LELEUX, C. (2000) Éducation à la citoyenneté. Apprendre les valeurs et les normes de 9 à 14 ans, De Boeck, Bruxelles
- RODGERS, J. (1977) Citizen Committees (A guide to their use in local government) Ballinger Publishing Company, Cambridge (Mass., USA)
- RYAN, M. (1978), The acceptable pressure group – Saxon House, Westmead, Farnborough
- SELLIER, M. (1976) Les associations de quartier in: Publications de la Faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens, Presses Universitaires de France, Paris
- SERVAIN, F. (1997) La vie en commun, Série "Éducation civique", Éd. S.E.D., Les Mureaux (France)
- THOMPSON, D. (1970) The democratic citizen. Social science and democratic theory in the twentieth century, University Press, Cambridge (U.K.)

<p>Degré d'activité participative de la population</p>			
<p>5) Droit à la gestion autonome</p>		<p>Collaboration exécutaire autorités-population, délimitée par les autorités</p>	
<p>4) Droit de directives impératives</p>		<p>Prise de décisions en commun délimitée par les autorités</p>	
<p>3) Droit d'avis et de recommandation</p>		<p>Concertation avec possibilité de modification des projets envisagés (système de hearings)</p>	
<p>2) Droit de regard et désir d'Information</p>	<p>Information relative aux décisions des autorités : dirigée du sommet vers la base</p>		
<p>1) Mentalité de laisser faire, donc passivité</p>	<p>Les autorités décident et mettent à exécution leurs décisions. Les élus s'organisent à l'écart de la population.</p>		

Tendance à l'apathe de la population, au conflit et à l'activité de groupes en dehors de toute institutionnalisation

Tendance à l'intégration et à l'institutionnalisation

ECHELLE DE COLLABORATION CITOYENS-AUTORITES

Décisions auto-crauciques. Participation purement électorale.
 Décision avec explication post factum. Participation unilatérale.
 Consultations préliminaires. Participation consultative.
 Consultations réciproques. Participation décisive.
 Délégation de pouvoirs vers les organes de base. Participation décisive et intensifiée.

Degré de concertation de la part des autorités