Contrastes





► N° 187 - Bimestriel - Juillet-Août 2018 -



CITOYENS, ASSOCIATIF, ÉLUS : L'ENJEU DE LA PARTICIPATION



quipes Populaires

Equipe de rédaction :

Paul Blanjean, Monique Van Dieren, Claudia Benedetto, Guillaume Lohest **Rédactrice en chef :** Monique Van Dieren

Mise en page : Hassan Govahian

Editeur responsable:

Paul Blanjean, 8, rue du Lombard 5000 - Namur - Tél : 081/73.40.86 secretariat@equipespopulaires.be

Prix au n° : 2 €

Pour s'abonner (Contrastes + Fourmilière) : Versez 15€ au compte BE46 7865 7139 3436 des Equipes populaires, avec la mention : "Abonnement à Contrastes" + votre nom



L'échelon communal est le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens et des associations. Face à la crise de confiance, voire même de légitimité envers le modèle de démocratie représentative, l'intérêt des citoyens pour les enjeux communaux ne semble pas faiblir. C'est à ce niveau de pouvoir qu'ils ont le sentiment de pouvoir encore exercer pleinement leur droit à l'expression et leur capacité à se situer dans une dynamique de contestation ou de proposition constructive.

Malgré une situation financière généralement difficile, les communes disposent en effet de nombreux leviers d'action qui concernent directement le bien-être des habitants, en particulier les plus vulnérables ; l'action sociale via le CPAS, le logement, la mobilité, la cohésion sociale...

L'impulsion du terrain associatif est souvent indispensable pour que ces compétences soient activées de manière à répondre aux réels besoins des habitants. La démocratie participative est de plus en plus admise et reconnue par les pouvoirs communaux. Mais il ne suffit pas de la décréter pour qu'elle donne des résultats satisfaisants, car il existe souvent des réticences tant de la part des citoyens que des élus. Les expériences de « budget participatif » montrent la richesse mais aussi les limites de la démocratie participative. Celle-ci doit être pensée dans le cadre d'une réflexion globale sur le modèle démocratique le plus adapté aux défis d'aujourd'hui ; montée du populisme, gouvernance politique peu reluisante, importance des réseaux sociaux dans la libération de la parole...

Dans l'interview qu'il nous a accordée, Jean Faniel, directeur du CRISP, nous décrit le climat politique à deux mois des élections communales et provinciales et la manière dont il perçoit le rapport entre les citoyens et les élus.

Le dossier propose enfin une réflexion sur le phénomène de « remunicipalisation » qui prend de l'ampleur au niveau mondial. Il s'agit d'un retour à la gestion publique d'une série de biens et services qui ont été privatisés (eau, mobilité, énergie...). Ce mouvement pourrait redonner une place centrale aux associations et citoyens pour se réapproprier les ressources collectives ; un terrain de jeu idéal pour faire vivre la démocratie participative. A moins qu'il ne s'agisse d'une arène dans laquelle les combats risquent d'être sanglants ?!

Monique Van Dieren

LES COMMUNES, SUPER-HÉROÏNES DE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS ?

L es élections
communales
approchent à grand
pas, l'occasion de
s'interroger sur la
capacité d'action
des communes
notamment dans
la lutte contre les
inégalités. Que
peuvent-elles faire
pour les citoyens ?
Disposent-elles de
super-pouvoirs ?



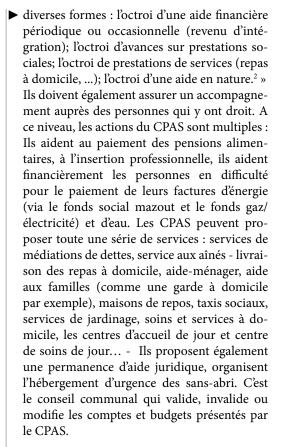
Les élections communales, c'est pour bientôt. Certains diront *Et alors*? *Y'a pas de quoi en faire* toute une histoire! Et pourtant, ces élections sont importantes parce qu'elles concernent le niveau de pouvoir qui est le plus proche des gens, la commune. Ses missions sont prévues par la loi : elles s'occupent entre autres de l'organisation et du cofinancement des CPAS, de l'organisation de l'enseignement communal, de la tenue des registres de l'état civil, de la gestion des cultes, de l'établissement des listes électorales, de l'entretien des voiries, de la délivrance de permis d'urbanisme (pour les particuliers et les implantations commerciales), de la rénovation urbaine, de la sécurité et du maintien de l'ordre public à savoir la propreté, la salubrité, la sûreté (sécurité) et la tranquillité publiques.1 Elles ont également en charge d'autres matières telles que le loge-

ment, l'enseignement, le tourisme, la promotion de l'activité économique et culturelle.

Sur papier, les communes disposent d'outils pour lutter contre les inégalités sociales mais tout dépend de la volonté politique et surtout des moyens mis à disposition. Focus sur le potentiel des supers-pouvoirs communaux qui peuvent avoir un impact sur les inégalités.



Les centres publics d'action sociale ont pour mission de permettre à chacun de vivre dans le respect de la dignité humaine. L'aide des CPAS peut être « matérielle, sociale, médicale, médico-sociale, psychologique, palliative, curative ou préventive. L'aide matérielle peut prendre



En matière d'accès à la culture et activités sportives, les CPAS reçoivent une subvention du fédéral en vue de favoriser la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif de leurs usagers³.

LES MISSIONS DES COMMUNES EN QUELQUES CHIFFRES¹

L'enseignement fondamental communal recense 194.391 élèves, soit 50 % de l'offre en Wallonie francophone;

L'accueil de la petite enfance : les communes offrent plus de 15.000 places, soit plus de 55 % de l'offre en Wallonie;

Le logement : les communes wallonnes mettent à disposition 120.000 logements publics

L'action sociale : les CPAS accordent environ 750 millions d'euros d'aides sociales, dont plus de 50 % de revenus d'intégration sociale ;

Les aînés : les communes pourvoient 5.969 lits de maisons de repos (22 % de l'offre en Wallonie), et 7.401 lits de maisons de repos et de soins (35 % de l'offre);

Les soins de santé : les communes fournissent 9.872 lits d'hôpitaux (47 % de l'offre en Wallonie)

1. Focus sur la commune : 169 fiches pour une bonne gestion communale, novembre 2017, p.773.



Les communes peuvent favoriser la mixité socio-économique, rénover l'espace public des quartiers afin de diminuer le sentiment d'insécurité mais aussi de donner l'envie à des investisseurs de faire de même.

Les communes sont en outre tenues par le Code wallon du logement et de l'habitat durable d'atteindre un objectif de 10 % de logement public sur le territoire. Les pouvoirs locaux reçoivent des subsides régionaux conditionnés à une obligation de résultats. Des sanctions régionales sont possibles dans le cas du non-respect de ses obligations : 10.000 euros par logement manquant. Mais dans les faits, peu de communes respectent cette obligation. En 2016, seules 39 communes wallonnes sur les 262 étaient au-dessus des 10 %4. Parmi les mauvais élèves, on compte la commune de Jurbise, bien connue pour les déclarations pour le moins choquantes de sa bourgmestre, Jacqueline Galant qui affiche clairement sa volonté de ne pas construire de logements sociaux : sa commune en compte seulement sept. "J'assume complètement la politique de la commune en matière de logement social, a déclaré la bourgmestre. nous faisons du social autrement avec des logements prévus pour les seniors" 5.

Le code prévoit également que les communes doivent mettre en place un service communal du logement pour informer la population sur les aides et les droits en matière de logement, tenir à jour un inventaire des logements inoccupés, des terrains à bâtir et des possibilités de relogement d'urgence. Les communes doivent adopter un règlement communal en matière d'inoccupation qui prévoit la taxation des immeubles inoccupés de moins de 5.000 m².

Les communes peuvent également obtenir des aides au logement de la Région wallonne pour la construction de logements sociaux et la réhabilitation de ceux-ci ainsi que pour la démolition d'un immeuble en vue d'en faire un logement et pour la création de logements de transit⁶ ou d'insertion⁷.

La commune dispose aussi d'outils pour lutter contre les logements insalubres ou surpeuplés. Tout bailleur qui met en location des petits logements (moins de 28m2) doit demander un permis de location, ce qui permet théoriquement à la commune d'avoir un contrôle notamment sur la salubrité du logement, la sécurité des lieux et la performance énergétique. Le bourgmestre a



le pouvoir de déclarer un logement inhabitable s'il estime que ce dernier présente un risque pour la sécurité de ses habitants. Il a également la possibilité d'exiger la réparation du bien mais aussi sa démolition. Il peut interdire l'accès à un logement insalubre. Mais qu'adviendra-t-il des locataires ? La commune est obligée de proposer un relogement à des personnes qui ont dû quitter leur lieu de vie en raison des conditions d'habitation (insalubrité ou surpeuplement). Afin d'étendre l'offre d'habitations en location sur son territoire, la commune peut faire la chasse aux logements vides en réquisitionnant un immeuble abandonné depuis plus de six mois. Mais les communes usent rarement de cette possibilité.

La commune, le CPAS, les sociétés de logement de service public, les agences immobilières sociales peuvent proposer à un propriétaire de mettre un bien inoccupé en location. La ville de Namur par exemple, propose aux promoteurs qui ont un projet de construction de confier la gestion d'un ou plusieurs logements à l'AIS.



Super-pouvoir 3 : La cohésion sociale

Le plan de cohésion sociale a pour but de lutter contre les inégalités en tout genre ; plusieurs axes sont visés: l'insertion socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès à la santé et le traitement des assuétudes, le retissage des liens sociaux intergénérationnels et interculturels. Les acteurs locaux font un recensement des initiatives publiques ou privées qui existent déjà sur leur territoire et collectent les attentes de la population. Trois sources de financement : les fonds propres, la Région wallonne et le fédéral. Les communes délèguent certaines missions à des associations : soutien et accompagnement scolaire, alphabétisation, accueil accompagnement des primo-arrivants....



Super-pouvoir 4 : a politique de prévention

Certaines communes engagent des éducateurs de rue qui vont à la rencontre des citoyens, recueillent les besoins des personnes les plus fragilisées et les informent sur leurs droits en matière de logement, sur les démarches administratives, les aides sociales, la justice, l'emploi, sur les services éventuels de traduction. Les communes proposent parfois un service d'aide juridique pour offrir à tous un accès à la justice. Quelques fois elles proposent également un service de médiation scolaire afin de soutenir les jeunes dans leur scolarité en incluant les parents dans la démarche.



Super-pouvoir 5 : La politique de mobilité

Les communes peuvent favoriser dans leur politique de mobilité un type de transport. Elles font partie à hauteur de 49 % du capital des sociétés8 TEC et peuvent dès lors influer notamment sur la couverture de l'offre de transports en commun dans l'un ou l'autre quartier. En matière de mobilité, les communes peuvent via des partenariats avec les TEC, mettre en place un bus local pour répondre aux besoins de sa population et assurer le confort des navetteurs en installant des abribus9.



Super-pouvoir 6 : L'enseignement

Les communes ont la liberté de créer et d'organiser l'enseignement communal. Dans les faits, elles s'occupent principalement du maternel et du primaire. Pour soutenir les familles en difficulté, elles peuvent proposer des activités extra-scolaires à des prix accessibles : des stages en tout genre mais aussi des écoles de devoir... Les infrastructures sportives sont pour la plupart communales: leur localisation est proche des habitants et le droit d'entrée est à moindre coût, ce qui permet à une majorité de personnes d'avoir accès aux activités physiques, sources de bien-être et de socialisation.



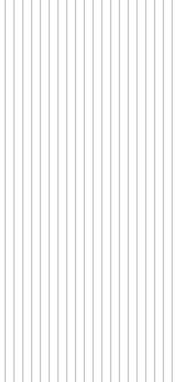
Super-pouvoir 7 : L'accueil de l'enfant

L'absence de places dans les crèches ou le coût trop onéreux représente un problème réel pour certaines familles. Les communes

BON À SAVOIR

Le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté¹ a rédigé un memorandum en vue des élections communales et provinciales. Il reprend une série de revendications concrètes et très pertinentes pour que les communes, CPAS et provinces mettent en place des politiques publiques qui permettent d'œuvrer à la réduction des inégalités sociales et de la pauvreté. Il contient une fourmilière de bonnes idées pour interpeller nos élus et future élus afin d'intégrer un maximum de ces propositions dans leur futur programme. A consulter en ligne.

1. Campagne du RWLP La réduction des inégalités à l'agenda des communes et des provinces dès janvier 2019 : Le seul investissement durable pour éradiquer la pauvreté = la réduction des



QUESTIONS DE DÉBAT

- Les communes ont-elles réellement des pouvoirs en matière de lutte contre les inégalités ou sont-elles limitées par les autres niveaux de pouvoir?
- Quel est le pouvoir qui me parait le plus important à mettre en priorité dans le prochain programme communal?

peuvent mettre en place des structures d'accueil de type crèches ou maisons communales d'accueil de l'enfance et pratiquer une tarification sociale. Elles ont également la possibilité de subventionner des structures d'accueil non subventionnées afin d'améliorer leur accessibilité. La commune est également habilitée à mettre en place un accueil extra-scolaire pour les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans.



Super-pouvoir 8 :

A l'initiative des communes, les Agences locales pour l'emploi (ALE) ont pour but la remise à l'emploi des chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou plus largement, toute personne éloignée du marché du travail. Mais à quel prix ? Le site du SPW emploi/formation renseigne une rémunération de 184,50 € par mois pour 45 heures de travail en complément de l'allocation de chômage... La remise au travail oui, mais l'exploitation NON...

Finances communales:

le nerf de la guerre¹⁰

Autant de compétences, de missions qui doivent s'assortir d'un budget à la hauteur de ces défis pour qu'ils puissent être relevés. En 2017, les communes wallonnes ont consacré un total de près de 5 milliards d'euros pour les 262 communes wallonnes, ce qui représente en moyenne une dépense de 1406€ par habitant. Le top trois des dépenses par domaine d'action : l'administration générale (23,21 %), la sécurité (14,56%), le social et l'emploi (14,2 %). En revanche, la part du budget dévolue à l'enseignement est de 7,31 %, de 9,87 % à la culture, aux loisirs et aux cultes, et seulement 1,7 % au logement et à l'urbanisme. Notons que les dépenses de personnel (plus de 39% du budget) sont en augmentation. La plus grosse source de revenus des communes sont les recettes provenant de la fiscalité (48,94 %). Viennent ensuite le fonds des communes (23,9 %) et les subsides (16,45 %). Par recettes fiscales, on entend: les recettes issues d'une taxe additionnelle sur certains impôts de l'Etat (précompte immobilier, impôt des personnes physiques, taxe de circulation) et d'impôts perçus directement par la commune (enlèvement des immondices, panneaux publicitaires, taxes de séjour...).

Soulignons que parmi les recettes fiscales des communes, l'impôt sur les personnes physiques

représente 80 %. Cet impôt crée des inégalités entre les communes étant donné qu'il repose sur les revenus des habitants. Une commune dont les habitants ont des revenus faibles aura dès lors tendance à pallier ce déficit par des taxes directes. De plus, elle aura peu de marge de manœuvre pour mettre en place des services d'aides ou des infrastructures qui leur sont plus particulièrement destinés tels que des logements sociaux, une aide sociale adaptée à leurs besoins, un soutien extra-scolaire...

Bien que les communes aient la possibilité de développer des dispositifs pour lutter contre les inégalités, les politiques mises en place par les pouvoirs locaux dépendent directement des priorités du fédéral et des Régions. Un exemple significatif: la politique des grandes villes mise en œuvre en 2000 par le fédéral visait à « mettre fin aux fractures sociales en travaillant sur l'intégration des cultures et des générations et l'accès à un logement décent¹¹ ». Les villes bénéficiant de ce financement étaient celles qui comptaient plus de 60.000 habitants dont au moins « 10 % vivaient dans des quartiers défavorisés et dont le revenu par habitant était inférieur à la moyenne nationale ». 12 Plusieurs villes wallonnes en ont bénéficié: Liège, Charleroi, La Louvière, Seraing, Mons, Verviers et Mouscron. Mais les budgets ont diminué d'année en année, notamment à cause de la régionalisation de la politique des grandes villes.

Claudia Benedetto

^{1.} Focus sur la commune : 169 fiches pour une bonne gestion communale, novembre 2017, p.467.

^{2.} Idem, p. 809.

^{3.} Idem, p. 773.

^{4.} www.rtl.be/info/belgique/societe/126-000-personnes-en-attente-d-un-logement-social-leschiffres-incroyables-de-la-situation-en-wallonie-et-abruxelles-918141.aspx

^{5.} www.rtbf.be/info/regions/detail le-prix-de-l-incoherence-remis-a-jacqueline-galant-a-jurbise?id=8904058

^{6.} Destiné à l'hébergement temporaire de ménages (deux fois 6 mois maximum) en état de précarité ou de ménages privés de logement pour des motifs de force majeure.

^{7.} Destiné à l'hébergement des ménages en état de précarité. Contrairement au logement de transit, le logement d'insertion donne lieu à un bail de 3 ans

^{8.} Le groupe TEC est constitué de 5 sociétés d'exploitation (TEC Brabant wallon, TEC Charleroi, TEC Hainaut, TEC Liège-Verviers et TEC Namur-Luxembourg)

^{9.} Ceux-ci sont mis à disposition gratuitement par la SRWT.

^{10.} Focus sur la commune : 169 fiches pour une bonne gestion communale, novembre 2017, p.307.

^{11.} Idem, p.361.

^{12.} Idem, p.361.

UNE INTRUSION DANS LE NERF DE LA POLITIQUE

Il semblerait que ce soit une mode depuis quelques années. De nombreuses communes, en Belgique et ailleurs, se vantent de proposer des budgets participatifs. L'idée a tout pour plaire. Creusons un peu. Jusqu'où cela peut-il aller? Quels en sont les bénéfices pour la démocratie ? Entretien avec Patrick Bodart. de l'asbl l'association Periferia.



Durant la préparation de cet article, les suggestions se sont accumulées. Je pouvais aller voir du côté de Verviers, dans tel quartier de Bruxelles, et aussi à Chimay, à Gand, que saisje encore. Les budgets participatifs auraient le vent en poupe un peu partout. Un véritable et sympathique petit tour de Belgique s'offrait à moi. Mais avant cela, il était nécessaire de comprendre de quoi on parlait, au juste. Un petit voyage dans le temps s'imposait.

C'est en 1989, au sortir de la dictature brésilienne (1964-1985), que la première expérimentation d'envergure d'un budget participatif a débuté à Porto Alegre, dans le contexte d'une reconstruction démocratique. Les responsables de cette ville brésilienne le définissent comme « un processus de démocratie directe, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. » Mais... est-ce bien de cela qu'il est question dans nos communes de Belgique ? J'avais un léger doute, je vous le dis franchement. Pour l'éclaircir, et afin d'offrir au lecteur une présentation plus actuelle et plus

ancrée dans l'actualité, je me suis adressé à Patrick Bodart, de l'association Periferia qui a développé une expertise sur le sujet depuis quelques années.

Des budgets participatifs light, mais...

Alors, les budgets participatifs fleurissent-ils vraiment en Belgique? « Oui, il y a effectivement des initiatives, répond Patrick Bodart. Mais il s'agit davantage d'enveloppes citoyennes. Un montant du budget communal est isolé sans en définir les affectations, et ce montant est laissé à la gestion des citoyens pour des petits projets. Pour nous, il ne s'agit pas de budget participatif au sens premier du terme, car ce sont des projets que les citoyens vont mettre en œuvre euxmêmes avec un coup de pouce financier de la commune. Dans l'idéal, ce devrait être l'inverse : les citoyens qui participent à la décision de ce que vont faire les services communaux. » Pour autant, chez Periferia, cela ne signifie pas qu'il faut balayer ces situations-là d'un revers de la main. Mais sur base de quels critères juger de l'intérêt d'une démarche ? Patrick Bodart in-▶



QUESTIONS DE DÉBAT

- Connaît-on le budget global de sa commune, sa situation financière, les postes les plus énergivores ?
- Consacrer une part du budget communal à une « enveloppe citoyenne », est-ce envisageable dans notre commune ?
- Si oui, quels types de projets estimons-nous prioritaires à défendre? Dans quels domaines?

siste sur deux éléments. « On évalue bien sûr selon les situations, mais il y a beaucoup d'initiatives qui méritent d'être encouragées. Ce qui est essentiel, c'est que ce ne soit pas simplement un appel à projet avec un jury extérieur qui décide, mais qu'il y ait au préalable un débat avec les citoyens sur les **priorités**. Pourquoi investir plutôt sur telle chose que sur telle autre? Cela nous semble un exercice démocratique très pertinent. On utilise beaucoup le mot "priorité" parce qu'il est au fondement du geste politique. Comme le disait un échevin, les choix budgétaires sont le reflet des choix politiques. Un autre élément qui nous paraît intéressant, et qui peut être atteint même avec un système d'enveloppes de quartiers, c'est quand la démarche amène à faire un peu d'analyse des finances locales. Si un montant est mis sur la table à leur disposition, c'est l'occasion de comprendre comment est réparti l'argent dans la commune. ». Cependant, du côté des élus communaux, l'objectif est sans doute différent. Ce peut être une manière de s'attirer la sympathie des habitants, ou de focaliser leur attention sur un enjeu financier somme toute moins important que d'autres en matière de gestion communale.

Olne : un joli cas d'école

Mais n'y a-t-il pas un exemple un peu plus ambitieux que l'on pourrait mettre en avant ? Mon interlocuteur réagit spontanément : « Si. La petite commune de Olne a une véritable intention de mettre en place un budget participatif. Un montant a été isolé, avec un vrai questionnement sur ce qu'il fallait en faire. Les débats entre élus, services et citoyens ont abouti au constat que la commune investissait très peu dans l'agriculture locale, alors que 70% de son territoire y est consacré. Il y a donc vraiment eu ce travail de construction de priorités. Plusieurs ateliers ont été animés pour penser et construire des actions sur ces enjeux. Le montant isolé n'a pas été éparpillé sur toute une série de petits projets, mais a été concentré dans une direction prioritaire. C'est à cette construction de priorités que les citoyens doivent être associés, car c'est évidemment plus intéressant que de répartir des enveloppes à des petits projets citoyens en parallèle, qui n'ont pas de liens les uns avec les autres. Par ailleurs, l'intention de l'actuelle majorité à Olne est de mettre le futur budget communal en discussion avec les citoyens."

Une vraie tendance mondiale?

Au-delà des frontières du pays, on compte de nombreuses expériences également. Une étude

transnationale¹ publiée en 2014 en dénombrait entre 1200 et 2800, selon les diverses classifications possibles. Qu'en est-il en Europe ? « C'est clair qu'il y a une mode assez forte autour des budgets participatifs, souligne Patrick Bodart, mais elle reste assez superficielle et souvent limitée à des actions de communication. On est rarement dans des processus qui vont au bout du concept. Des grandes villes françaises comme Rennes, Paris, Grenoble, ont lancé des budgets participatifs, Bruxelles-Ville également... C'est intéressant bien sûr, mais on est quand même plutôt dans du développement de projets citoyens et pas dans des budgets réellement participatifs. Ne nions pas l'effet pédagogique de ces projets, mais de là à parler d'une tendance forte, il y a un pas que je ne franchirais pas. Dans le contexte européen, à ma connaissance, on n'a pas de ville qui soit porteuse d'un budget participatif qui aille très loin. Il y a eu de nombreuses initiatives il y a quelques années, surtout au Portugal, en Espagne, en Italie. En Allemagne, on a eu des expériences surprenantes, qui consistaient à associer les citoyens aux réflexions budgétaires mais dans une logique d'austérité : il s'agissait de décider où allaient être effectuées les coupes nécessaires. C'est totalement inversé. Mais cela reste plus démocratique que de le faire de façon autoritaire. »

C'est donc sur d'autres continents qu'il faudrait voyager pour trouver des projets qui répondent en profondeur à l'idée fondatrice des budgets participatifs. "Il y a des expériences assez audacieuses dans certains pays d'Afrique, et même en Chine." En Tunisie, par exemple, plus de quinze municipalités ont fait le saut de s'engager dans une véritable démarche de budget participatif au sens plein.

Véritable nerf de la politique

Au fond, ce tour d'horizon des différentes approches de budgets participatifs, plus ou moins complètes, plus ou moins co-construites avec les citoyens, mettent surtout en évidence que les budgets publics sont très peu lisibles, difficilement accessibles pour les gens. Chez Periferia, on en fait un enjeu central de démocratie. "Avec tous les scandales récents, il me semble que la question de la transparence des budgets vaudrait la peine d'être considérée comme un véritable enjeu de culture citoyenne et politique. Dans un courrier que nous avions adressé aux responsables politiques au moment de la commission d'enquête Publifin, nous insistions à cet égard sur trois axes d'action. D'abord, la nécessité d'une sorte d'alphabétisation budgétaire de la



population. Comprendre les finances locales est un enjeu important. Un deuxième axe est celui de la possibilité de mettre en place des commissions citoyennes de transparence, comme cela s'est fait au Honduras. Le troisième axe est alors celui du développement de budgets pleinement participatifs."

Les budgets participatifs sont donc des outils, des modèles qui peuvent être déclinés à plusieurs niveaux, et non des objectifs en soi. « Bien sûr, enchaîne Patrick Bodart, ce sont des outils au service d'une démocratie plus participative. Et cela va dans les deux sens. Cela permet aussi de comprendre la difficulté de gérer un budget. Il ne s'agit pas du tout de dire que tout ce que font les élus est mauvais et que tout ce que font les citoyens est magnifique. Pas du tout... En gros, l'objectif c'est de parvenir à de la co-construction. Mais il faut reconnaître que le budget n'est pas un sujet d'intérêt immédiat pour les citoyens. C'est trop compliqué. Mais justement. Il faut insister sur la question de l'alphabétisation budgétaire. Comment arriver à sortir de cette peur du budget pour en refaire un outil accessible? Comment mieux comprendre, largement, comment fonctionne un budget? Comment susciter l'intérêt des citoyens ? Le budget est absolument fondamental, tout comme dans un ménage! alors, comment se l'approprier collectivement?»

Dans une optique d'éducation permanente, et

même d'éducation tout court, il y a là un vaste chantier. C'est simple à dire, mais compliqué à mettre en œuvre. Car il faut bien admettre qu'à part pour quelques passionnés des chiffres, un budget public est probablement l'un des documents les moins sexy qui puisse s'imaginer, toutes catégories confondues. Comment intéresser les citoyens à un tel objet comptable, ou plutôt aux enjeux qu'il dissimule, bien souvent, sous une technicité rebutante? Les budgets participatifs, même light, constituent à cet égard des portes d'entrée. Cela vaut donc peut-être quand même la peine d'aller faire un tour du côté de Chimay, de Verviers, de Gand, etc. Ou, mieux, de se renseigner sur ce qui existe dans nos propres communes? Et si rien n'existe, pourquoi ne pas interpeller les partis, dès à présent, puis les élus ? Et soyons ambitieux : visons le modèle de Porto Alegre. Depuis un certain jour de juillet 2018, le Brésil ne fait plus peur aux Belges...

Guillaume Lohest

Pour info, le lien vers une émission de TeleVesdre sur le sujet: https://www.vedia.be/www/video/info/budget-participatif-verviers-et-olne-laissent-une-partie-du-budgetentre-les-mains-de-leurs-habitants-_91698_144.html#

^{1.} Yves Sintomer (Dir.), Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale, Engagement Global, Serie Dialog Global n° 25, 2014.

LES PARTIS **POLITIOUES** AUX **AGUETS**



Neuf mois avant les élections fédérales. régionales et européennes, les élections communales serviront de test avant le lancement de la campagne électorale de 2019. Quel sera l'impact des « affaires » et du remaniement ministériel wallon sur la composition des listes et les alliances pré et postélectorales ? Le regard de Jean Faniel, directeur du CRISP.

Les récents scandales politiques et les mesures de « bonne gouvernance » adoptées par les différents niveaux de pouvoir auront-elles une influence sur la composition des listes pour les élections communales, et sur la manière dont les mandats politiques seront exercés?

Il y a eu de nombreuses mesures de bonne gouvernance adoptées ces dernières années. Toutes ne sont donc pas liées à la dernière vague de scandales tels ceux qu'on a connus avec Publifin, le Samu social, l'ISPPC et le Kazakhgate. Il n'est donc pas toujours évident de distinguer ce qui relève de l'évolution globale des mentalités ou de la survenance récurrente d'affaires et ce qui relève des récentes affaires. Si on prend le décumul des mandats par exemple, c'est un ensemble de mesures qui revient sur la table depuis pas mal de temps. Il y a principalement une mesure qui s'est appliquée pour la première fois en 2014 au Parlement wallon qui oblige les ¾ des membres des groupes politiques à choisir entre le Parlement wallon et une fonction exécutive au niveau communal (bourgmestre, échevin ou président de CPAS). Cela, ça joue évidemment sur la manière dont les mandats sont attribués, distribués, puisque pour certaines personnes, il faut choisir. Cette mesure deviendra encore plus contraignante en 2018 et 2019 puisque

dorénavant on ne va plus pouvoir se déclarer empêché. Donc, les candidats auront un pari à faire soit en 2018, soit en 2019 s'ils veulent garder un mandat pendant 6 ans ou 5 ans.

Coup de frein au cumul des mandats

Cela risque donc d'exclure des figures emblématiques de la vie politique de certains man-

Forcément oui. Si elles sont en passe de devenir bourgmestre, échevin ou président de CPAS, certaines personnes vont devoir choisir dès 2018 entre le Parlement wallon et une fonction exécutive communale. Evidemment, au lendemain des élections du 26 mai 2019, elles pourront faire le choix inverse : si elles sont élues au Parlement wallon, elles pourront décider de laisser tomber leur mandat local. Mais dorénavant, il faut faire un choix. On ne peut plus simplement se déclarer empêché, ni donc en cas de démission du Parlement wallon, récupérer un mandat local qu'on avait mis au frigo pour « se le garder au frais » comme c'était le cas jusqu'ici. Attention, cela ne concerne que le Parlement wallon, pas les autres assemblées, et 25% des membres des groupes politiques du Parlement peuvent encore cumuler des fonctions aux deux niveaux de pouvoir.

Par ailleurs, il y a des personnes qui ont été écartées ou qui ont choisi de se retirer suite aux affaires qu'on a connues récemment ; André Gilles ou Stéphane Moreau par exemple, ou d'autres comme Alain Mathot qui s'est retiré de manière « volontaire », entre guillemets, car quand même un peu poussé dans le dos par la Justice et peut-être aussi par ses coreligionaires socialistes. On peut supposer que les pratiques comme celles qui ont été mises au jour et dénoncées vont davantage être abandonnées par ceux qui les auraient encore et qui n'auraient pas encore été découverts, en quelque sorte... Et par ailleurs, avec le fait que des élus contrôlent, mettent au jour et révèlent les choses, notamment par l'entremise de la presse, on peut aussi espérer que ces épisodes et mécanismes vont inspirer les élus, notamment d'opposition, à rester vigilants dans leur tâche de contrôle de l'action du pouvoir exécutif.

Donc, en quelque sorte, les mesures prises antérieurement ont permis d'anticiper les problèmes liés aux différents scandales?

Disons que l'on a une succession d'affaires, avec une dizaine d'années entre deux vagues importantes, qui ont amené des réactions. Et à chaque révélation, on constate qu'il y a des choses que l'on n'avait pas nécessairement prévues. Des choses qui ne sont pas toujours illégales, mais sont quand même très limite au moins au point de vue éthique. Et donc on légifère. En même temps, on sent bien qu'à chaque fois, il y a un peu de réticences à adopter ces nouvelles législations... Les nouveaux scandales émeuvent, puis ils permettent aussi de pousser les choses un peu plus loin. Parce que cela remet une pression supplémentaire sur ceux qui renâclaient à légiférer davantage. Et cela permet aussi de préciser des zones laissées un peu dans l'ombre ou qui étaient passées entre les mailles du filet.

Quel est le climat dans les partis politiques francophones à la veille des élections? Et leur stratégie? La proximité des élections fédérales et régionales influence-t-elle la composition des listes et leur programme?

A ce stade, il est difficile de dire s'il y a une stratégie particulière au sein des partis politiques. Incertitude et questionnements dominent. Quel va être l'impact de la législature en cours depuis 2014, marquée en Wallonie par un changement de majorité en 2017 ? Que vont en penser les électeurs et quelles conséquences cela aura-t-il sur leur vote aux niveaux communal et provincial? Quel va être l'impact électoral des « affaires », en positif et en négatif? Quelle recomposition politique va s'organiser? Ce ne sera pas la même chose si le CDH finit presque par disparaître comme certains le pensent ou si, au contraire, il reste une valeur importante sur l'échiquier politique.

Personnellement, j'ai l'impression que chaque parti, y compris ceux qui sont donnés gagnants comme le PTB, Ecolo ou Défi, est un peu aux aguets.

Personne n'est sûr de rien. Tous espèrent ne pas (trop) déchanter. Et ce qui est clair, évidemment, c'est que chaque parti envisage cette campagne des communales avec la suivante en tête... La campagne pour les élections régionales, communautaires, fédérales et européennes du 26 mai 2019 débutera dès le lendemain du scrutin local, dès la composition des nouvelles coalitions. C'est déjà dans toutes les têtes.

Mais donc, en ne connaissant pas le résultat des élections de 2018, chaque parti va rester à l'affût, attentiste, en se disant qu'il ne peut pas mettre tous ses œufs dans le même panier. On risque donc de voir certaines grandes manœuvres dans les coalitions, et peut-être bien dans des sens très différents.

Se détacher de l'image "entachée" par les affaires

La tendance qui se profile pour les élections communales est une diminution des « étiquettes de parti » au profit de « listes citoyennes » ou d'alliances. De quoi est-ce le signe? Un camouflage sous un autre nom pour plaire à l'électeur? Ou une absence de programme spécifique des partis sur le niveau communal?

D'abord, il faudra voir si cela se confirme. La rentrée des listes est pour début septembre. Il faudra voir si le nombre de listes avec l'étiquette des partis (CDH, MR, PS, Ecolo, etc.) est significativement plus faible que d'habitude. Mais sinon, on constate chaque fois qu'Ecolo est la formation qui dépose le plus de listes sous son propre nom (157 en 2012), suivi du PS (128). Et que le MR (89) et le CDH (69) sont à moins de 100 listes déposées sous leur nom et leur numéro régional, pour 262 communes wallonnes... Et, en 2012, 569 listes ne portaient pas de numéro régional. C'est donc une pratique habituelle. Aucun parti n'est capable d'avoir une section locale dans chaque ▶ petite commune du territoire. Il y a des stratégies d'alliances au niveau communal, pour toute une série de raisons.

Ici, la raison qui semble donner l'impression qu'il y aura encore moins de listes clairement étiquetées, ce sont les affaires. On se dit que certains vont vouloir se détacher de l'image entachée par les scandales. La crainte de conséquences négatives pourrait accentuer la tendance à ne pas se présenter sous le nom d'un parti.

En raison de la méfiance que les citoyens développent à l'égard des partis politiques?

Oui. Et l'un participe de l'autre. Les affaires sont venues renforcer cette méfiance à l'égard des partis politiques. Et donc effectivement, il peut y avoir ce réflexe ou cette tentation de changer un peu l'étiquette pour ne pas être mis en cause pour cette mauvaise raison-là. Mais dans un certain nombre de cas, cela permet simplement de jouer sur les ancrages locaux autour de certaines personnes ou de faire al-

cas de figure, préexistaient d'ailleurs déjà tous, mais on ne les appelait pas « listes citoyennes » auparavant... On parlait de listes d'ouverture, de listes apolitiques, on trouvait d'autres qualificatifs, ou tout simplement on n'y prêtait pas attention. Quand je dis que sur 262 communes wallonnes, certains grands partis ont moins de 100 listes sous leur nom, cela a impliqué aussi qu'au total il y avait plus d'un millier de listes déposées en 2012! Les listes au nom des partis connus ont toujours représenté la minorité des listes déposées. Il y a des tas de communes où il y a une, deux, trois listes avec des noms indéchiffrables si on ne connaît pas un peu les enjeux de politique locale.

Y a-t-il un vrai phénomène supplémentaire cette fois ? C'est à voir. Et je ne sais même pas comment on pourra le mesurer. Qu'est-ce qui va distinguer en 2018 une « liste citoyenne » d'une liste qui était simplement composite et ne se rattachait pas clairement à un parti en 2012 ? A part les termes utilisés ou les intentions, ou l'opération de communication, ce sera difficile à dire...



liance avec des personnes qui n'ont pas envie d'avoir une étiquette particulière.

L'éclosion de « listes citoyennes » est-elle le signe d'un regain d'intérêt du citoyen pour la politique (communale), ou est-ce davantage une manœuvre électorale pour séduire les électeurs?

Je trouve qu'on met un peu tout et n'importe quoi derrière cette appellation « listes citoyennes ». Il y a différents cas de figure. On peut avoir des gens qui sont tout à fait novices en politique et qui décident de se lancer. Dans ce cas-là, l'expression est globalement appropriée. Mais on peut avoir aussi le cas de partis qui font un peu profil bas. On peut avoir le cas de cartels. J'ai l'impression que tous ces On constate que la commune est un niveau de pouvoir qui manifeste de plus en plus son désaccord avec les autres niveaux de pouvoir (par exemple: communes hors TTIP, communes hospitalières, etc.), y compris lorsque les partis visés sont au gouvernement fédéral. Est-ce purement symbolique ou cela exercet-il réellement une pression politique? Quel est le rôle du tissu associatif dans ces prises de position?

Le monde associatif, qu'il s'agisse de grosses organisations relativement anciennes et structurées, de petits collectifs ou d'alliances de circonstance, est souvent à la base de ces résolutions. Symboliquement, pour le pouvoir politique, cela traduit une prise de conscience

et une prise de parole, cela permet d'entendre la société et de rendre le débat public sur une question, parfois même avec un écho important. On l'a vu par rapport aux visites domiciliaires (avec la démarche « communes hospitalières ») ou par rapport au nucléaire (avec la campagne « Stop Tihange » ou de manière plus isolée). C'est donc une manière d'entrer dans le débat public.

Quand des communes s'opposent à un autre niveau de pouvoir, cela montre aussi que le champ politique n'est pas exempt de dissensions, qu'il n'est pas monolithique. D'autant plus quand des gens d'un même parti prennent des positions d'un certain type au niveau communal alors qu'on attend d'eux à un autre niveau où ils sont élus, une position d'un autre type. On a beaucoup parlé du cas de Christine Defraigne au MR, tiraillée entre ce qu'elle devrait sans doute défendre comme présidente du Sénat et sa position sur les visites domiciliaires au niveau du conseil communal liégeois.

En même temps, on peut dire que ce rôle d'opposition institutionnelle est encore mis plus en avant aujourd'hui par deux éléments. D'une part, l'idée que les citoyens doivent davantage pouvoir exprimer leur voix, notamment à travers l'interpellation des institutions, et d'autre part, la situation atypique de la coalition fédérale, en raison de sa composition et du fait qu'elle différait nettement, jusqu'en 2017, de celle du gouvernement wallon. Cette asymétrie a d'ailleurs donné lieu à une opposition entre le gouvernement wallon et le gouvernement fédéral sur plusieurs points (budget ou CETA, par exemple) en début de législature. Avec le changement de gouvernement wallon survenu voici un an, on se retrouve dans une situation où les francophones qui veulent s'opposer à la politique fédérale ne peuvent guère plus le faire qu'en actionnant des motions de conflit d'intérêt au niveau de la Commission communautaire française (COCOF).

Le niveau communal constitue l'autre caisse de résonnance possible... Avec la différence qu'au niveau communal, c'est purement symbolique. Une commune est moins en mesure de s'opposer vraiment à un processus décisionnel émanant d'un autre niveau de pouvoir.

En guise de conclusion, l'enquête Noir jaune Blues a révélé un fossé de plus en plus profond entre le monde politique et les citoyens. Le niveau communal n'est-il pas la principale voie de la réconciliation ? Est-ce une bonne porte

d'entrée pour connaître et comprendre des enjeux plus globaux?

Il est clair que c'est le niveau où l'investissement est le plus aisé, ne fût-ce que parce que, pour déposer une liste, il faut recueillir très peu de signatures de citoyens. En plus, c'est un niveau où on a fortement prise sur son environnement: on peut faire changer les choses et en voir le résultat. A fortiori sur une durée de mandature qui est de 6 ans.

En même temps, je pense que quand on s'investit au niveau local, on s'aperçoit souvent et assez rapidement qu'il y a des contraintes qui viennent d'autres niveaux de pouvoir, et que donc on ne peut pas limiter sa réflexion au niveau communal. Sinon, on va louper une série de choses et on n'arrivera même pas à ses objectifs strictement locaux, si on ne tient pas compte des exigences régionales, des opportunités, etc.

La question des finances communales est assez illustrative de ce point de vue. Ce n'est pas tant la 6e réforme de l'Etat qui a mis les finances des communes sous pression. C'est d'abord et avant tout le fait qu'on se situe, même au niveau communal, dans un cadre de politique d'austérité. Un cadre largement décidé au niveau européen. Cela passe notamment par le TSCG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, ou Pacte budgétaire européen), contre lequel la société civile s'était mobilisée. Et les normes comptables balisent très fortement les investissements qu'on peut faire (une ville comme Liège en a fait l'expérience avec le projet de tram!). Donc cette politique décidée sur le plan européen, menée au niveau fédéral et au niveau régional, a des répercussions au niveau communal.

Cela veut dire que le niveau européen peut casser des projets communaux de trop grande envergure?

C'est-à-dire que même des projets communaux doivent respecter certaines normes. Et donc le pouvoir communal a moins de latitude qu'auparavant. Ce qui nécessite de trouver d'autres manières de faire. La Commission européenne ou Eurostat n'interviennent pas pour interdire un projet, mais bien pour interdire des façons de le faire... ce qui pèse sur les projets eux-mêmes.

Interview réalisée par Jean-Michel Charlier et Monique van Dieren

UN MOTEUR À ENTRETENIR



Face au désintérêt, à la méfiance, voire à la colère vis-à-vis du monde politique et de la démocratie représentative, l'échelon local est plus que jamais celui où l'expérience de la démocratie participative prend tout son sens. Des voix de plus en fortes se font entendre et les actes citoyens se multiplient pour faire vivre la démocratie de manière plus directe et à d'autres moments qu'aux échéances

Comme on le sait, le modèle politique belge est celui de la démocratie représentative, basé sur la délégation de pouvoir des citoyens envers ceux qu'ils ont élus. La démocratie directe et la démocratie participative impliquent plus directement les citoyens dans les débats et/ou les prises de décision. Ces trois formes de démocratie ne sont d'ailleurs pas incompatibles et auraient sans doute tout intérêt à cohabiter de manière plus harmonieuse...

Représentative, directe, participative

Pour la démocratie directe, la participation du citoyen n'est pas une valeur en soi mais un moyen pour prendre une décision. Les formes les plus connues de démocratie directe sont le referendum et la consultation populaire, qui visent à associer directement la population à une prise de décision. Dans le cas du referendum, le résultat est contraignant ; la population est invitée (par une autorité publique ou un groupe d'individus) à prendre elle-même la décision. La consultation populaire est comme son nom l'indique consultative ; la population est invitée à donner son avis, mais cet avis n'a pas de pouvoir décisionnel. En Belgique, le referendum est anticonstitutionnel à tous les niveaux de pouvoir, tandis que la consultation populaire est anticonstitutionnelle au niveau fédéral, mais autorisée au niveau local et régional.1

Un modèle, mais perfectible

La démocratie participative, quant à elle, accorde moins d'importance au pouvoir de décision qu'au processus de participation. Les dispositifs locaux de participation citoyenne reposent sur l'idée qu'une gestion rapprochée des préoccupations des habitants est plus efficace car plus adaptée à leurs spécificités. Ce sont des outils de renforcement de la démocratie, de création d'espaces de rencontres et d'échanges, de mobilisation des habitants pour créer du lien social. Certains de ces mécanismes sont institutionnalisés, c'est-à-dire encadrés par une législation et des procédures souvent lourdes et contraignantes. D'autres sont suggérés et mis en place de manière volontaire, constituant en quelque sorte un catalogue de "bonnes pratiques". C'est le cas des budgets participatifs (voir article page 7).

Notons cependant que les dispositifs de participation citoyenne ressemblent parfois davantage à une campagne de communication de la part des autorités locales qu'à une réelle volonté de dialogue avec les habitants. Par exemple, Inter-environnement /Bruxelles a récemment dénoncé le fait que des séances d'information et de consultation portant sur dix plans d'aménagement ont été organisées en six jours de temps, avec une marge de manœuvre très étroite pour

électorales.

la discussion. "Alors que la majorité des remarques des habitants concernent une tour de logements privés démesurée et écrasante, on sait déjà que cet aspect du projet ne pourra être remis en question dès lors que l'accord avec l'investisseur a été conclu depuis bien longtemps", regrette Inter-environnement Bruxelles.

Cet exemple illustre le fait que "les résultats sont souvent mitigés, car de nombreux problèmes surviennent lorsque le processus de participation n'est pas suffisamment réfléchi et cadré: objectifs peu clairs ou peu transparents, méthode et rôle des acteurs mal définis, moyens humains et matériels mal calibrés... Cela risque d'augmenter les frustrations et le sentiment d'un fossé entre les citoyens et le politique", comme l'expliquent Ludivine Damay et Chloé Mercenier dans la revue de l'Union des villes et des communes de Wallonie².

Dans un livre intitulé "Le marché de la démocratie participative", Alice Mazeaud et Magali Nonjon vont même jusqu'à dénoncer la standardisation, la bureaucratisation et la marchandisation des politiques participatives à tous niveaux : "Les militants d'hier sont pour l'essentiel concurrencés par des professionnels (agents publics, consultants,) qui vivent de l'offre de participation".

Ambivalence des citoyens et des élus

Les dispositifs légaux de participation citoyenne sont souvent peu activés, peu connus, et leurs résultats peuvent être décevants. Mais y-a-t-il une réelle prédisposition naturelle ou une réelle volonté des citoyens de participer activement à la vie communale?

Pour Jean Faniel, directeur du CRISP, "Notre cadre, mental, conceptuel, celui qu'on a un peu tous en tête, reste la démocratie représentative, la démocratie par délégation. L'implication n'est pas nécessairement souhaitée par une partie importante de la population. Parce que s'impliquer demande du temps et de l'énergie, mais aussi un état d'esprit, une forme d'habitude ou d'entraînement. Et donc quand on se dit que la démocratie représentative nous permet de voter et d'élire nos représentants, on leur délègue une tâche. A eux de bien l'exercer! La majorité de la population se retrouve placée - et se place elle-même – dans une position plus passive. Une des vertus généralement prêtées à la démocratie participative est justement d'impliquer les citoyens et, ce faisant, de les habituer à le faire, de changer leur culture et leur rapport au politique, en se plaçant plus dans une position d'acteur que de spectateur ou de simple mandant par rapport à des mandataires."

De leur côté, les élus ont souvent des difficultés à "jouer le jeu" de la concertation. Malgré le fait qu'ils acceptent, voire même sont initiateurs de dispositifs de participation, ils perçoivent souvent les citoyens comme défenseurs d'intérêts personnels ou comprenant mal les enjeux politiques. "Si, du côté des citoyens, il n'y a pas toujours la culture ou la disponibilité à se lancer dans une forme d'association à la prise de décision politique, poursuit Jean Faniel, on voit bien que ce même cadre mental de la démocratie représentative par délégation fait aussi qu'au niveau des élites politiques, on n'est pas toujours très décidé à partager ce pouvoir."

Entre les citoyens et les élus, le rôle des associations est essentiel pour faire vivre la démocratie participative. "Le rôle des associations reste bien un rôle de pression. De manière organisée, bien sûr. Mais ça n'empêche pas d'avoir aussi un rôle qui est moins un rôle de coordination d'une mobilisation par rapport au politique qu'un rôle d'incitation de ses membres à s'investir, tout en leur donnant le cadre de réflexion. L'idée est de dire "Engagez-vous pour défendre les valeurs du mouvement auquel vous appartenez". Ce qui peut avoir pour effet d'éviter le risque d'atomisation de la participation. Car si ce sont vraiment des citoyens isolément qui interpellent,

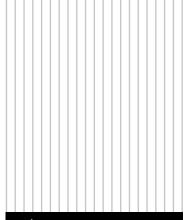
QUELQUES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE

Ce sont les régions qui sont compétentes pour déterminer les règles en matière de gestion communale et de participation citoyenne.

- La consultation populaire: La commune a l'obligation de l'organiser si un certain nombre d'habitants en font la demande. Le vote n'est pas obligatoire. Le dépouillement ne se fait que si la participation est significative. Les autorités communales ne sont pas tenues de prendre en compte le résultat.
- L'enquête publique : Elle est obligatoire dans certains domaines, notamment l'aménagement du territoire, les taxes communales. Elle est suivie d'une procédure de concertation entre la commune et les habitants si ceux-ci ont déposé minimum 25 plaintes.
- Les commissions consultatives : Les communes sont libres de mettre en place des commissions sur des matières précises (urbanisme, seniors, culture...). Elles n'ont qu'un pouvoir consultatif, mais leur avis pèse souvent dans les décisions prises par la commune.
- Le droit d'interpellation du conseil communal : Il n'est pas prévu dans la loi communale, mais certaines communes l'autorisent dans un cadre précis. Les questions doivent être envoyées préalablement et concerner l'intérêt général.
- Les associations "spontanées": De nombreux groupes de citoyens se mobilisent sur des problématiques locales et spécifiques. Ce sont des moteurs de la démocratie locale qui obligent souvent le pouvoir communal au débat. Un exemple : le budget participatif.

QUESTIONS DE DÉBAT

- Sommes-nous plutôt défenseurs de la "démocratie d'élevage" ou de la "démocratie sauvage" ? Sont-elles complémentaires?
- Pensons-nous que la démocratie participative permettra de donner un nouveau souffle à la démocratie représentative, ou doit-elle plutôt conduire à en contester la logique?



DÉMOCRATIE D'ÉLEVAGE ET **DÉMOCRATIE SAUVAGE**

▶ qui participent, il y a possibilité ou risque que le monde politique choisisse les voix qu'il veut bien entendre... C'est pour cela qu'il est important qu'il y ait à la fois des processus de participation organisés, et en même temps d'autres qui permettent d'être à l'écoute des électrons libres moins organisés", conclut Jean Faniel.

Pour John Pitseys³, la démocratie participative doit répondre à trois défis : assurer l'égalité des ressources et la volonté de participer des deux parties, élargir la portée des expériences, et renforcer l'articulation entre les individus et le secteur associatif.

Dans une analyse du Crisp, John Pitseys et Hervé Pourtois vont jusqu'à se demander si la démocratie participative, en étant réservée aux citoyens les plus actifs, n'induit pas des inégalités dans la participation encore plus forte que dans celles qui affectent les élections. De plus, "les dispositifs participatifs prennent place au sein de communautés de discussion plutôt restreintes. Comment articuler ces dynamiques locales au débat public au sens large, à l'échelle de la société ou à celles des institutions publiques nationales? Enfin, la démocratie participative permet-elle de donner un nouveau souffle aux institutions existantes ou doit-elle conduire à en contester la logique ?" ⁴.

Cette dernière question divise souvent les promoteurs de la démocratie participative, expliquent-ils. Ils citent un collectif d'auteurs qui ont rédigé une analyse suite à la consultation populaire et le panel citoyen à Louvainla-Neuve concernant le projet d'extension du centre commercial. Pour ce collectif, "l'avenir de la démocratie participative passe par la création de dispositifs hybrides reposant à la fois sur des techniques référendaires et sur des processus de consultation, sur l'initiative des citoyens et sur une réforme institutionnelle, voire constitutionnelle, des mécanismes de la représentation."

Le constitutionnaliste Marc Verdussen pense également qu'il faut faire évoluer le modèle démocratique, mais en préservant les fondements de la démocratie représentative. "La démocratie évoluera inéluctablement vers une démocratie plus directe. Cependant, quelle que soit la forme qu'elle prendra, celle-ci devra toujours s'accommoder d'une logique représentative qui, au-delà de ses défis actuels a encore d'indéniables vertus. Elle a en effet un caractère délibératif et compromissoire qui la rend indépassable, même si le dialogue démocratique n'a plus nécessairement lieu au cœur des hémicycles parlementaires, mais autour et alentour" 5.

Le débat est loin d'être clos, et c'est tant mieux...

Monique Van Dieren

- 1. Marc Verdussen, vers une démocratie plus directe ?, Démocratie n° 11, novembre 2015
- 2. Ludivine Damay et Chloé Mercenier, Démocratie participative, dossier publié dans la revue Mouvement communal n° 924, janvier 2018.
- 3. Intervention de John Pitseys à la Semaine sociale du MOC en avril 2018.
- 4. Hervé Pourtois, John Pitseys, "La démocratie participative en question", Les @nalyses du CRISP en ligne, 1er novembre 2017, www.crisp.be.
- 5. Marc Verdussen, "Vers une démocratie plus directe ?", Démocratie n° 11, novembre 2015
- 6. Loïc Blondiaux, Métamorphose de la démocratie : vers une démocratie réelle. Semaines sociales de France 2011
- 7. L'Esperluette n° 96, avril-juin 2018. Téléchargeable sur www.ciep.be

Face à la désillusion envers l'action des institutions et de leurs représentants, face au galvaudage de la notion de démocratie participative, nombreux sont ceux qui prônent le développement d'une démocratie informelle. C'est le cas de Loïc Blondiaux⁶ qui reprend à son compte la distinction faite par Laurent Mermet entre la démocratie d'élevage et la démocratie sauvage. La première correspond aux dispositifs institutionnalisés de participation dans lesquels le politique invite la population à donner son avis, selon des règles précises. La démocratie sauvage, quant à elle sous-entend une vision plus spontanée de la démocratie dans laquelle les citoyens, mais aussi les collectifs se mobilisent, interpellent les élus, démontrent leurs capacités d'action.

La campagne du CIEP "Agis, t'es du local", qui met en avant des super-citoyens en action dans leur commune, ne s'inscrit-elle pas dans cette forme de démocratie sauvage? Pour le CIEP, "L'existence d'initiatives citoyennes qui proposent des alternatives positives dans l'autonomie par rapport aux institutions indique qu'il est possible de s'engager et d'entreprendre des projets utiles en dehors de l'action des élu.e.s. (...) Les réponses à la désaffection électorale engendrent soit plus d'éloignement des citoyen.ne.s (populisme), soit un nouveau type d'engagement qui ne passe plus par les partis politiques traditionnels. C'est dans le sens de cette deuxième voie que le CIEP mène campagne pour les élections communales. Même si nous ne sommes pas indifférents aux résultats des élections, notre travail d'éducation permanente vise à modifier la relation entre les citoyen.ne.s engagé.e.s qui entretiennent avec les institutions, une relation critique qui veut faire peser les intérêts des citoyen.ne.s, des associations et des mouvements sur les politiques publiques^{7"}.

REMUNICIPALISATION

VERS UN RENOUVEAU DES SERVICES PUBLICS ?



Un rapport international, publié en 2017, met le focus sur les services publics à l'échelle des territoires de proximité : en gros, les communes. Cela porte un nom : la remunicipalisation. Attention, le mot risque de rester coincé dans vos dents car il est imprononçable. Mais ce qu'il signifie pourrait bien nous rafraîchir les idées.

Depuis les années 80 et l'avènement du néolibéralisme, la tendance est à la libéralisation et à la privatisation de toute une série de secteurs qui jusque-là étaient restés publics : les télécoms (dès 1998 en Belgique), l'énergie (2007), les services postaux (2011) ... et, bientôt peutêtre, le rail, l'enseignement, les soins de santé ? Est-ce une fatalité ? Pas sûr. Le retour en grâce des services publics pourrait passer par un nouveau mot, quelque peu difficile à prononcer, on vous l'accorde : la remunicipalisation.

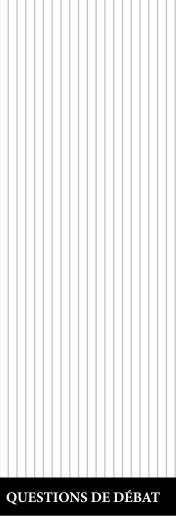
Hein? Vous dites?

La remunicipalisation est le retour à une gestion publique locale de certains services qui avaient été privatisés. Mais ce « retour » à la gestion publique ne s'apparente pas pour autant à une marche arrière, car ces remunicipalisations s'organisent la plupart du temps sous des modalités nouvelles qui ont intégré à la fois les limites de la privatisation et des enjeux très actuels. Elles s'opèrent, comme leur nom l'indique, à l'échelle municipale (communale) ou, plus rarement, régionale. Est-ce réellement une tendance à l'œuvre à l'échelle mondiale ? C'est en tout cas ce que met en avant un vaste rapport publié en juin 2017 par diverses

organisations, dont le Transnational Institute (TNI) et l'Observatoire des Multinationales. « Il y a eu ces dernières années au moins 835 cas de (re)municipalisation de services publics dans le monde, impliquant plus de 1600 villes dans 45 pays. La remunicipalisation concerne aussi bien des petits villages que des métropoles, avec différents modèles de gestion et de propriété publiques et des degrés variables de participation des citoyens et des employés¹. »

Mais concrètement....

Grenoble, par exemple, est une ville pionnière de la remunicipalisation. Cela a commencé avec la reprise en mains de la gestion de l'eau au début des années 2000, en mettant fin à un contrat avec Suez suite à une affaire de corruption, et par la création d'un nouvel opérateur public fournissant une eau à moindre coût. « La municipalité cherche aujourd'hui à remunicipaliser entièrement à terme son service local de l'énergie, y compris le chauffage collectif et l'éclairage, afin de combattre la précarité énergétique et réduire ses émissions de gaz à effet de serre. ». D'autres grandes villes françaises sont engagées dans des démarches de remunicipalisation de l'eau : Nice, Paris, Rennes, Briançon, Cherbourg, Montpellier... En Allemagne, c'est surtout dans le secteur de l'énergie qu'on observe une vague de remunicipalisations. L'un des cas les plus emblématiques est celui de la ville de Hambourg. C'est grâce à une mobilisation citoyenne de grande ampleur qu'un revirement a été possible, une dizaine d'années après la privatisation des entreprises locales d'électricité, de gaz et de chauffage collectif. Tandis que les concessions accordées à ces entreprises parvenaient à échéance, une plateforme regroupant la société civile, des organisations environnementales et les Églises locales a exigé qu'un référendum populaire contraignant soit organisé. L'option de la remunicipalisation l'a emporté à une courte majorité (50,9%). Ailleurs en Al-



- Avez-vous l'impression qu'un renouveau des services publics est possible?
- Pensez à votre commune en particulier ? Y a-til certains domaines dans lesquels la voie de la remunicipalisation semble en cours ? Ou, au moins, envisageable?
- L'idée des "communs" vous parle-t-elle? À quoi cela vous fait-il penser? Connaissez-vous des exemples de "communs"?
- VOIR ÉGALEMENT LA FICHE D'ANIMATION DANS LA FOURMILIÈRE EN PAGE 12

▶ lemagne (Stuttgart, Hanovre) ou en Europe (Bristol, Nottingham), nombreuses sont les communes qui reprennent le contrôle sur les réseaux de distribution et investissent dans la production locale d'énergie renouvelable. Ces initiatives allient presque toujours des objectifs sociaux (fournir de l'énergie à des tarifs abordables), environnementaux (bénéfices réinvestis dans la production renouvelable d'énergie et l'efficacité énergétique des bâtiments) et de participation citoyenne.

De tout, partout

L'eau et l'énergie sont des biens vitaux : il est logique qu'il s'agisse des deux domaines les plus concernés par la remunicipalisation. Mais le mouvement est plus large : il touche beaucoup d'autres secteurs. Voyez plutôt. À Delhi, en Inde, le gouvernement local élu en 2015 a commencé à remplir l'une de ses principales promesses de campagne, à savoir la mise en place de 1000 cliniques de quartier. « En raison de leur petite taille et de l'utilisation de cabines portables préfabriquées qui peuvent être installées facilement à peu près partout, ces cliniques sont nettement moins chères que les dispensaires gouvernementaux. Chaque clinique a un docteur, une infirmière, un pharmacien et un technicien de laboratoire. » À Oslo en Norvège, après 20 années de sous-traitance de la collecte des déchets, la ville a repris ce service à son compte pour mettre fin à la gestion calamiteuse de l'opérateur privé qui proposait un service « low-cost » : conditions de travail déplorables des employés, déchets non ramassés, milliers de plaintes envoyées. A Barcelone, depuis l'arrivée au pouvoir en 2015 de la coalition citoyenne Barcelona en Comú, la ville est engagée dans une véritable stratégie de remunicipalisation de plusieurs services : crèches, services funéraires, services de prévention, nouvelle entreprise de distribution d'énergie, démarches en vue de récupérer la gestion de l'eau... Dernier exemple en Lituanie où la commune de Vilnius, la capitale du pays, a refusé de renouveler son contrat avec une filiale de la multinationale française Veolia pour le service de chauffage urbain. Malgré une procédure en arbitrage international entamée par Veolia, qui réclame des compensations, la municipalité a confirmé le retour à une gestion publique. Et il existe donc des centaines d'autres cas dans le monde entier (cf. infographie).

Aussi à la campagne

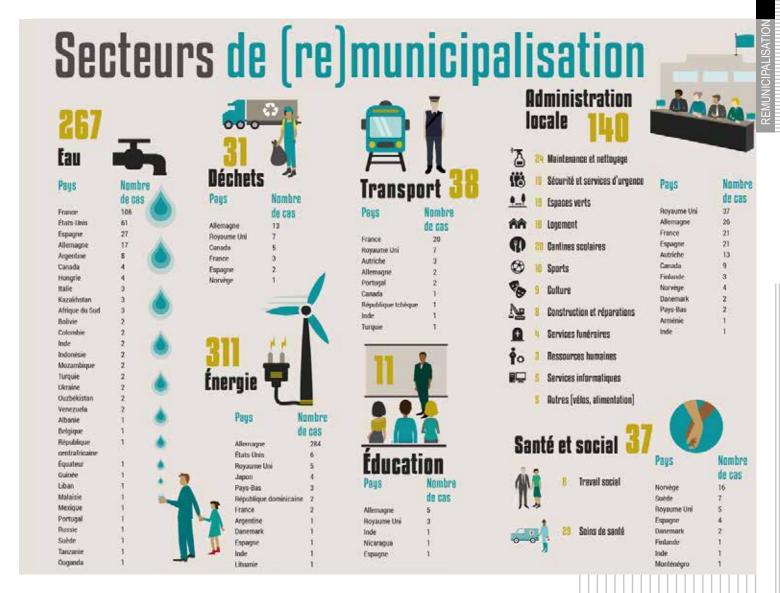
On le voit : les villes peuvent se réapproprier la gestion de services. Mais en milieu rural? C'est possible également. Les exemples sont moins emblématiques mais ils existent. Ainsi, l'ancienne communauté de communes du Mené en Bretagne, devenue une seule et même commune en 2015, a élaboré un plan stratégique visant à devenir un territoire à « énergie positive » en 2030, autrement dit produire davantage d'énergie qu'elle n'en consomme. « Sur l'initiative des élus, des agriculteurs et des citoyens, le territoire s'est progressivement doté d'une installation de méthanisation en cogénération, valorisant les lisiers et bio-déchets (15 millions d'euros d'investissement), d'une usine d'huiles-carburant (colza), d'un parc éolien citoyen (8 millions d'euros), de deux réseaux de chaleurs, de chaudières-bois, de plusieurs installations solaires et de logements sociaux neutres en énergie². »

La panacée ?

Serait-ce si simple? Non, car il y a des obstacles bien sûr. Les initiatives de remunicipalisation doivent composer avec les cadres législatifs en vigueur, ainsi qu'avec la tendance majoritaire qui reste la privatisation et les partenariats public-privé. En termes de qualité de l'emploi, même si souvent les conditions de travail sont meilleures dans le secteur public, ce n'est pas systématiquement le cas, et il peut arriver que des objectifs de défense des travailleurs soient alignés sur le maintien d'une gestion privée. En outre, une gestion publique n'est pas non plus toujours la garantie d'une gestion saine. Les nombreuses « affaires » qu'on a connues en Belgique, notamment au sein des intercommunales, peuvent expliquer une éventuelle réticence à monter dans le wagon de la remunicipalisation. C'est pourquoi il importe de mettre en avant, non pas le retour à une gestion publique à la grand-papa, mais la combinaison inédite d'ingrédients actuels qui font de la remunicipalisation une voie pertinente et en partie nouvelle pour l'avenir.

Il y a, bien sûr, l'ouverture de l'imaginaire. Depuis une bonne trentaine d'années, on s'était habitué à une histoire économique qui semblait aller dans une seule direction : celle du marché et de la libre concurrence. La remunicipalisation rouvre et rafraîchit, au minimum, le débat politique. De nombreux exemples montrent qu'elle peut même être plus efficace, en termes purement gestionnaires, que le privé.

Ensuite, ce modèle à la fois public et décentralisé semble être le plus adapté pour adopter, sur un territoire, des objectifs ambitieux de transition énergétique. En Allemagne, avec la politique de sortie complète du nucléaire, le mouvement de la remunicipalisation « a pris un essor sans pré-



cédent et mené à de nombreuses victoires dans la transition vers les renouvelables. »

Enfin, et c'est sans doute le plus essentiel, on a affaire à un véritable processus de démocratisation. D'abord dans le sens où « la remunicipalisation n'est que rarement une simple affaire de changement de statut, du privé au public. Il s'agit fondamentalement de (re)créer de meilleurs services publics pour tous. (...) C'est précisément ce qui a poussé de nombreuses villes britanniques à créer de nouvelles entreprises municipales dans le secteur de l'énergie : en finir avec les actionnaires privés, les dividendes et les bonus pour se recentrer sur l'accès à l'énergie pour les foyers les plus modestes. » Outre la qualité du service fourni, c'est aussi la démocratisation de la gestion qui est essentielle. Les citoyens ou les partenaires sociaux sont souvent associés aux élus locaux, voire même aux employés municipaux dans la gouvernance.

Le modèle des "communs"

La remunicipalisation est enthousiasmante pour toutes ces raisons. Non pas parce qu'elle serait une solution-miracle qui fonctionnerait à tous les coups, mais parce qu'elle redonne une place centrale aux communautés et aux citoyens pour se réapproprier les enjeux politiques, les ressources, les territoires. En ce sens, elle contribue sans doute à donner une nouvelle signification à la notion de service public : de moins en moins un service dont on délègue la gestion à une institution lointaine et centralisée (comme l'État), mais bien plutôt un « commun ». Par ce terme, on désigne la gestion collective et démocratique d'une ressource par une communauté politique. À ne pas confondre avec les biens communs, qui sont des ressources dont on considère qu'elles appartiennent à tout le monde, comme l'eau, l'air, la culture, etc. Le « commun », c'est à la fois une ressource (un bien commun), mais aussi une communauté d'usagers et des règles fonctionnement démocratiques. C'est en quelque sorte une voie alternative à la propriété privée, à coup sûr, mais aussi, d'une certaine façon, à la propriété publique³.

Guillaume Lohest

- 1. Remunicipalisation : comment villes et citoyens écrivent l'avenir des services publics, TNI, Observatoire des Multinationales, Résumé Presse, juin 2017
- 2. Andrea Rüdinger, La réappropriation locale de l'énergie en Europe. Une étude exploratoire des initiatives publiques locales en Allemagne, France et au Royaume-Uni. Energy Cities, Juin 2017.
- 3. Pour aller plus loin : David Bollier, La renaissance des communs, Éditions Charles Léopold Mayer, 2014

Edito

Citoyens, associatif, elus : l'enjeu de la participation



L'échelon communal est le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens et des associations. Face à la crise de confiance, voire même de légitimité envers le modèle de démocratie représentative, l'intérêt des citoyens pour les enjeux communaux ne semble pas

Compétetces communales

Super-heroïnes de la lutte contre les inegalites ?



Les élections communales approchent à grand pas, l'occasion de s'interroger sur la capacité d'action des communes notamment dans la lutte contre les inégalités. Que peuvent-elles faire pour les citoyens ? Disposent-elles de supers pouvoirs ?

Budget participatif

Une intrusion dans le nerf de la politique





Il semblerait que ce soit une mode depuis quelques années. De nombreuses communes, en Belgique et ailleurs, se vantent de proposer des budgets participatifs. L'idée a tout pour plaire. Creusons un peu. Jusqu'où cela peut-il aller ? Quels en sont les bénéfices pour la démocratie ? Entretien avec Patrick Bodart, de l'asbl l'association Periferia.

Interview

Les partis politiques aux aguets



Neuf mois avant les élections fédérales, régionales et européennes, les élections communales serviront de test avant le lancement de la campagne électorale de 2019. Quel sera l'impact des « affaires » et du remaniement ministériel wallon sur la composition des listes et les alliances pré et post-électorales ? Le regard de Jean Faniel, directeur du CRISP.

Démocratie participative

Un moteur a entretenir



L'échelon local est plus que jamais celui où l'expérience de la démocratie participative prend tout son sens. Des voix de plus en fortes se font entendre et les actes citoyens se multiplient pour faire vivre la démocratie de manière plus directe et à d'autres moments qu'aux échéances électorales.

Remunicipalisation

vers un renouveau des services publics?





Un rapport international, publié en 2017, met le focus sur les services publics à l'échelle des territoires de proximité : en gros, les communes. Cela porte un nom : la remunicipalisation. Attention, le mot risque de rester coincé dans vos dents car il est imprononçable. Mais ce qu'il signifie pourrait bien nous rafraîchir les idées.

os derniers Contrastes







Notre prochain Contrastes

N° SPÉCIAL CAMPAGNE "BIG DATAS"

- Le marché des données personnelles
- La géolocalisation
- Le RGPD
- Trucs et astuces







