



Légitime et vous !

La participation à l'épreuve de la légitimité

STATUT
NOMBRE
LÉGITIMITÉ
VOIX
COMPÉTENCES
DIVERSITÉ
PARTICI
PRÉSENTATIVITÉ
CHANGES
DROIT
DÉBAT

Légitimité : Pourquoi aborder cette question ?

Les deux dernières décennies ont vu le thème de la participation citoyenne s'intensifier et s'étendre de façon importante en Belgique, comme en Europe. Que ce soit au niveau des quartiers, des communes ou des régions ; au sein d'institutions publiques, d'associations ou d'entreprises ; qu'il s'agisse de consultation, de co-production ou de co-gestion ; qu'elle soit imposée légalement ou impulsée de manière spontanée et volontaire ; qu'il s'agisse de forums citoyens, budgets participatifs, conseils de quartier, comités de concertation, assemblées délibératives... la participation est mise à toutes les sauces.

Cette évolution, qui semble a priori positive, s'accompagne cependant d'un regain de discours critiques à l'égard des processus participatifs et de ce qu'ils produisent. Et parmi ceux-ci, la remise en question de la légitimité de ces processus est souvent mise en avant. En tant qu'animateurs de processus participatifs, nous sommes fréquemment interpellés dans des espaces publics de débat sur la « légitimité » des idées discutées, des points de vue émis, des choix posés, des décisions prises... Si ces critiques nous sont souvent adressées par les acteurs participant aux processus, pouvoirs publics comme citoyens, ou par les sceptiques de la participation ; nous remarquons également que – chose surprenante – la question nous est également renvoyée par



Periferia aisbl

Rue de la Colonne, 1
1080 Bruxelles

contact@periferia.be

+32 (0) 2 544 07 93

www.periferia.be

Rédaction et conception graphique : Periferia aisbl

Edition 2013

Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source

Couverture : Fanny Thirifays

TABLE DES MATIÈRES

d'autres professionnels de la participation, eux-mêmes en recherche de sens ou en questionnement par rapport à leur pratique.

Bien souvent, la légitimité est confondue avec les idées de représentativité, de proportionnalité ou encore d'expertise.

Mais qu'est-ce qui fait qu'une parole est légitime ?

Qui est légitime pour donner un avis ou décider ?

Quels critères, compétences ou vécus légitiment une participation à la décision ?

Qui du sans-emploi ou de l'architecte est le plus légitime ?

Dans les pages qui suivent, lançons-nous dans l'exploration de cette vaste question. A travers l'analyse de quatre expériences auxquelles nous avons pris part et après un bref retour sur le sens de quelques concepts souvent confondus, Periferia apporte son point de vue et propose plusieurs pistes de réflexions dont chacun, habitant, pouvoir public, association, animateur de la participation... pourra s'inspirer pour développer d'autres modes de faire.

Introduction

Légitimité : Pourquoi aborder cette question ?

Table des matières

Quatre situations où la légitimité a été remise en question

Questions de légitimité(s) !

Une même préoccupation recouvrant des aspects différents de la légitimité

Revenir sur les sens (cachés) de la légitimité

Légitimité *versus* représentativité

«De quelle représentativité parlez-vous ?»

Les 5 systèmes de représentation citoyenne

Légitimité *versus* expertise et paroles reconnues

Des pistes : une légitimité de la diversité

Ne reproduisons pas la légitimité basée sur la seule représentativité qui nous entoure partout

Construisons une légitimité basée sur la diversité

Conclusion

Periferia



Partir d'expériences

Quatre situations où la légitimité
a été remise en question



Construire un projet de quartier durable avec les habitants des rues avoisinantes, mais sans les futurs propriétaires

A deux pas du Canal et du site de Tour&Taxis à Bruxelles, une friche de 4 hectares accueillera bientôt un nouveau quartier : le quartier durable « Tivoli ». Porté par la société Citydev¹ et développé par un promoteur privé, le projet prévoit la construction de près de 400 logements, plusieurs commerces, un centre pour entreprises « vertes » et un parc. A terme, le nouveau site devrait accueillir environ 1500 habitants, dont un tiers de locataires sociaux.

Pour accompagner le projet, une démarche de participation a été lancée en février 2012, animée par Periferia et le département « projets mixtes » de CityDev. Celle-ci s'est donnée pour objectif d'associer les habitants actuels du quartier entourant la friche ainsi que les futurs habitants du quartier durable dans les différentes phases du projet. Pourtant, s'il existe bien une liste de personnes qui ont montré un intérêt pour le projet, le système régional d'attribution des logements est tel que personne, à l'heure actuelle, ne peut dire qui habi-

tera le quartier... L'attribution définitive n'aura lieu qu'une fois les travaux quasi terminés, soit d'ici plusieurs années. Difficile, dès lors, de convier ces habitants aux ateliers participatifs.

Les échanges menés dans les ateliers visent à définir collectivement les grandes options d'aménagement de ce nouveau quartier : quels aménagements pour les espaces publics ? où installer les parkings de vélos et les espaces pour les voitures ? faut-il prévoir des espaces de jeux pour les enfants ? quels types d'activités pourront être installées dans la pépinière d'entreprises ? comment faciliter la mobilité douce dans l'éco-quartier et les rues avoisinantes ? etc. Autant de points de discussion et de décision à prendre et qui concernent la manière de vivre dans le futur quartier.

A plusieurs reprises, les participants des ateliers (habitants et institutions) ont questionné la légitimité d'un tel processus qui se déroule en l'absence des futurs habitants du site. Parfois, des principes d'aménagement ou de modes de vie ont été débattus, mais la présence des futurs habitants aurait permis un véritable échange basé sur des attentes réelles.



« Quelle est la légitimité d'un processus qui définit un cadre de vie en l'absence de ceux qui l'habiteront ? »



Plusieurs ateliers ont eu lieu sur la friche Tivoli où le futur quartier durable sera construit.

¹ Anciennement connue sous le sigle SDRB – Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit d'une société régionale ayant pour vocation de construire des logements moyens et de créer des espaces pour entreprises en Région bruxelloise.

Un espace de concertation « confisqué » par un groupe de commerçants

En 2008, Periferia a accompagné la Ville de Bruxelles dans une dynamique de concertation concernant un projet de rénovation de la place du Sablon. Le point central du projet était de supprimer le parking sur la place en vue de « rendre l'espace aux piétons ».

La démarche avait pour but de permettre à toute personne intéressée par le sujet de s'exprimer lors de réunions publiques. Chaque réunion était ouverte et accueillait tous les types d'acteurs. Parmi les personnes concernées par le projet, se trouvaient à la fois les habitants du quartier (même si pratiquement aucun ne vivait sur la place), les commerçants établis sur la place ou dans les rues adjacentes ; mais aussi les étudiants des nombreuses écoles des alentours fréquentant la place tous les jours, ainsi que les passants.

Durant les réunions publiques, la légitimité de la parole de certaines personnes a été mise à mal par les commerçants. En effet, ces derniers, étant particulièrement attachés au parking, cherchaient à faire annuler

purement et simplement le projet et le processus de concertation. Ils ont dès lors systématiquement entravé l'expression de plusieurs personnes, sous prétexte qu'elles n'habitaient pas sur la place ou dans les rues avoisinantes. Plusieurs participants intéressés par l'aménagement des espaces publics à Bruxelles ont été interpellés violemment durant leurs tentatives de prise de parole, voire simplement empêchés d'émettre un avis.

Les arguments des commerçants reposaient uniquement sur leurs intérêts économiques qui, selon eux, dépendent grandement de l'offre de stationnement à proximité de leurs magasins. Un besoin qu'ils justifiaient par le fait que pour leur clientèle, principalement constituée de personnes aisées, l'existence d'un parking sur la place est une condition essentielle de leur venue. Leur attitude au cours des séances a systématiquement nié la possibilité d'exprimer tout autre type d'intérêt.

Cette négation peut être assimilée à une forme de privatisation « commerciale » de l'espace public, appartenant pourtant bien à tous, qu'on soit du quartier ou non. Elle a également mis au jour un refus



La place du Sablon, un lieu où se côtoie une multitude de publics: commerçants, passants, écoliers...

de percevoir cet espace dans son contexte global, dans ses liens avec les quartiers environnants, mais également le rôle de cette place emblématique pour la ville de Bruxelles ou son impact dans le plan régional de circulation.

A long terme, la seule manière de poursuivre la dynamique de concertation a été de mettre fin aux

réunions publiques et d'organiser des réunions par type d'acteurs (commerçants, habitants, écoles et associations).

C'est dans ces différents espaces que nous sommes arrivés à établir un débat plus constructif, soulignant avec davantage de nuances les enjeux d'un projet de réaménagement de la place.



Certaines voix sont-elles plus légitimes que d'autres ? »

« Sur base de quels critères un citoyen peut-il se considérer plus légitime qu'un autre pour donner son avis ? »

Des habitants qui ne réagissent qu'après le processus d'élaboration collective, quand leurs intérêts personnels sont menacés

En juin 2009, une série d'ateliers participatifs ont été lancés dans le quartier de La Roue, à Anderlecht. Initialement, ces ateliers ont été mis en place pour définir la manière d'utiliser les 2,5 millions d'euros que Beliris¹ souhaitait investir pour réaménager les espaces publics du quartier. Ils se sont cependant rapidement transformés en un lieu de débat, de propositions et de choix sur toutes les questions du quartier.

Toutes les séances étaient annoncées par des toute-boîtes et des affiches distribuées dans tout le quartier. Les ateliers réunissaient plusieurs types d'acteurs : des habitants dont une trentaine venaient régulièrement, des associations, des services et des élus communaux. Après quelques séances, de premiers choix collectifs ont été posés et sont vite devenus des décisions politiques du Collège, l'échevin présent à l'atelier voyant dans celui-ci un lieu de construction de la décision.

Lorsque ces premières décisions ont été traduites sur le terrain, de

nouveaux habitants directement concernés par les aménagements en cours ont investi l'atelier. Si, jusque-là, les discussions s'étaient davantage focalisées sur les enjeux globaux du quartier, cette nouvelle étape concrète a réveillé des intérêts particuliers : la personne qui ne pourra plus entrer dans son garage en faisant la même manœuvre qu'avant, le voisin qui devra quitter son domicile en faisant le tour de l'îlot... Les intérêts des uns et des autres se sont alors confrontés. Les services communaux en charge du projet ont adapté leurs propositions d'aménagement pour tenter de répondre à tous.

Par la suite, les choses se sont complexifiées quand il s'est agi de penser de nouveaux projets qui allaient toucher une grande majorité du quartier et atteindre les habitants dans leur fonctionnement privé. Ce fut notamment le cas lorsque l'atelier a soulevé l'importance de préserver le caractère « cité-jardin » du quartier et proposé de réinstaurer les jardinets situés à l'avant des maisons, empêchant les habitants

« Des habitants qui ne réagissent qu'après un processus d'élaboration collective sont-ils légitimes ? »

« Jusqu'à quel point peut-on parler de choix légitimes si une partie de la population vient ensuite les remettre en question ? »

« Quelle légitimité pour des intérêts individuels face à une réflexion sur le quartier menée au sein d'un atelier ? »

de s'en servir comme parking – ce qui est normalement interdit par la réglementation régionale.

A nouveau, au moment où le projet de réaménagement a pris la forme de plans qui allaient être soumis à enquête publique, des citoyens des rues concernées sont venus aux ateliers et ont manifesté – parfois agressivement – leur désaccord. S'en sont suivies des étapes plus ou

moins compliquées entre habitants, avec des formes de pression et notamment une pétition que certains participants réguliers se sont sentis obligés de signer de peur de se mettre à mal avec leurs voisins. Ensuite, un article incendiaire, rédigé par un opposant au projet, a été publié dans un journal bruxellois, mais il n'a pas engendré de nouveaux débats.

Lors d'un atelier, les participants ont réaffirmé l'importance d'interdire qu'on détruise les haies qui délimitent les jardinets devant les maisons pour en faire des parkings.



Photo: Amélia Ribeiro

¹ Beliris est une collaboration entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale dont l'objectif est de promouvoir le rayonnement de Bruxelles en tant que capitale, de la Belgique et de l'Europe. Beliris réalise des projets de construction, de rénovation et de restauration dans des domaines variés : mobilité, logements sociaux, espaces verts, revitalisation des quartiers, culture, patrimoine et sport.

Qualité de vie locale versus mobilité à échelle régionale

Dans le même projet, au cours des premiers ateliers, le diagnostic fait avec les habitants avait souligné l'importance de la biodiversité présente dans les talus en bordure des voies de train. Lors d'une séance consacrée au RER et à sa gare qui sera construite dans le quartier, les plans des futurs aménagements ont été présentés par les responsables du projet. Les travaux nécessaires au passage du RER n'ont été remis en question par personne, néanmoins les participants ont mis en avant des désagréments potentiels, tels que le bruit des trains, le passage de nombreuses personnes dans le quartier pour se rendre à cette nouvelle station ou encore le stationnement de personnes arrivant de la périphérie et qui laisseraient leur voiture dans le quartier pour prendre le RER.

Par rapport à toutes les questions qui sont apparues pendant la séance consacrée au RER, on a entendu l'une ou l'autre voix préoccupée par la destruction du talus due à l'ajout de nouvelles voies et à la construction d'un nouveau talus plus incliné nécessitant des murs de contention en escaliers. C'est sûr que ce changement de statut

– maintenant qu'on voit le résultat des travaux – est radical.

Il n'y a quasi plus de végétation alors qu'il y avait des arbres avant.

Il ne subsiste qu'une surface réduite pour les plantes qui sont de moindre taille. Et on n'entend vraisemblablement plus les oiseaux qui jouaient le quartier.

Cet épisode pose la question de la légitimité de ce genre de commentaires qui apparaissent souvent comme secondaires face aux enjeux bien plus larges du RER qui va bénéficier à toute la population bruxelloise !

« *Quelle est la légitimité de considérations locales de maintien de la biodiversité face à un projet, d'ampleur régionale, qui devrait améliorer le transport de milliers de citoyens ?* »



Photo: Amélia Ribeiro

Pour les travaux du RER, une grande partie des talus qui bordaient les voies a été détruite.

Une même préoccupation recouvrant des aspects différents de la légitimité

A travers ces quatre récits d'expériences participatives, nous pouvons appréhender à quel point la question de la légitimité est vaste et se décline sous de nombreuses formes, à différents niveaux :

- **Le recours à la légitimité quand il y a désaccord**

Quand les avis divergent, certaines voix sont-elles plus légitimes que d'autres ? Quelle place donne-t-on à des avis minoritaires ?

- **La légitimité des personnes concernées**

Pourquoi l'avis d'une personne qui n'est pas directement concernée par un aménagement aurait moins de poids que le riverain voisin des transformations imaginées ?

- **La légitimité de ceux qui sont présents lors du débat**

Quelle place pour les voix et avis des non-participants ? Quelle légitimité d'un processus qui définit un cadre de vie en l'absence d'une partie des acteurs qui l'habiteront ? Des habitants qui ne réagissent qu'après le processus d'élaboration collective sont-ils légitimes ? Jusqu'à quel point peut-on parler de choix légitimes si une partie de la population vient ensuite les remettre en question ?

- **La légitimité du processus**

Les décisions prises en ateliers jouissent-elles d'une légitimité à toute épreuve ? Un atelier lancé par une commune – sans faire

REVENIR SUR LES SENS (CACHÉS) DE LA LÉGITIMITÉ

partie d'une directive – est-il légitime pour construire, prendre ou influencer des décisions ? Comment rendre un processus de consultation ou coproduction légitime ?

- **Légitimité individuelle ou collective ?**

Quelle légitimité pour des intérêts individuels face à l'intérêt d'un quartier, d'une ville ? Quelle est la légitimité de considérations locales de maintien de la biodiversité face à un projet, d'ampleur régionale, qui devrait améliorer le transport de milliers de citoyens ? Un construit collectif vaut-il plus qu'une idée personnelle ?

Mais finalement, de quoi parle-t-on quand on parle de légitimité ? Et parlons-nous tous de la même chose ? Dans le panel de critiques formulées au travers des quatre récits que nous avons présentés précédemment, la légitimité semble mise à bien des sauces. On la relie parfois à la représentativité, parfois à la question des compétences, parfois au statut des participants...

Un détour par les dictionnaires permettrait peut-être d'y voir plus clair.

Légitimité *versus* représentativité

Très souvent, les critiques faites aux démarches de participation, en termes de légitimité, sont en fait des synonymes du terme de « représentativité ». La notion de représentativité vient du verbe *représenter*, qui peut être entendu de différentes façons : présenter à nouveau, jouer, défendre, figurer, incarner, constituer, symboliser... Une origine qui donne à la représentativité plusieurs sens, dont nous reprendrons ci-après, les plus fréquents.

1. La représentation comme question de nombre

Tout d'abord, la représentativité peut être invoquée pour son caractère numéraire. Elle mesure la correspondance entre l'entité globale de référence (par ex. la population d'un quartier) et sa version restreinte chargée de donner un aperçu de cette entité globale (par

ex. un comité de quartier). La représentativité est alors synonyme de **proportionnalité**. Dans ce cas, les critères de représentativité se mesurent par le nombre de personnes dans le groupe (tel pourcentage de la population totale).

Très souvent, et parfois inconsciemment, les remises en question de la légitimité de processus participatifs, invoquées au nom d'une mauvaise représentativité, reposent sur cette logique de proportionnalité. « Trente habitants, ce n'est pas représentatif d'un quartier ! On ne peut pas parler de décision de quartier. »

2. La représentation d'un groupe et de ses intérêts

La seconde conception de la représentativité vise à s'assurer que l'ensemble des intérêts et groupes de la population soit amené dans le débat ; chacun par l'intermédiaire d'un **porte-parole**.

Ce mode de représentativité ouvre un second débat sur la légitimité, dans le sens où il offre davantage de place aux personnes qui s'inscrivent dans le débat comme les porte-paroles d'un groupe aux intérêts spécifiques (commerçants, cyclistes, parents...) que la représentativité numéraire qui compte une voix par personne.

Cette représentation n'a cependant de force que si les membres du groupe représenté ont effectivement désigné cette personne pour les représenter. De même, il est attendu du « représentant » qu'il puisse faire abstraction de sa personnalité pour porter les positions de son groupe. Le représentant se doit d'incarner ceux/ce qu'il représente de la manière la plus sincère et intègre qui soit. Sans quoi, l'individu fait de la représentation mais n'est pas représentatif. Dans les

espaces de participation, il n'est pas rare que la question de la légitimité se pose, à nouveau, dans ce sens.

Cette seconde forme de représentativité entraîne toutefois un risque d'exclure ou de disqualifier les participants qui ne sont pas inscrits dans un groupe, qui portent leur seule et unique voix.

3. La représentation comme reproduction d'intérêts divers

La représentativité peut également recouvrir une logique plus qualitative. Dans ce sens, elle ne vise plus à rassembler un nombre de participants, proportionnellement représentatif de la population (par ex. 55% de femmes et 45% d'hommes, 60% de travailleurs et 40% de non travailleurs...). La représentativité se mesurera davantage à la bonne représentation de la **diversité** qui compose la population de base. On ne cherche donc plus à atteindre un nombre mais plutôt à ce que la voix de chaque groupe de la population globale soit prise en compte dans les échanges.

Pour y parvenir, on utilise parfois le mécanisme des quotas : il faut minimum autant de femmes, autant d'artistes, autant de jeunes, de personnes d'origine immigrée...).

A nouveau, considérée dans ce sens, la représentativité est parfois évoquée comme remise en cause de la légitimité d'un espace participatif : « Il n'y avait que des hommes dans cet atelier ! », « Ce sont toujours les mêmes qui participent ! », « C'est un quartier très multi-culturel et nous sommes toujours entre belgo-belges ! »

«DE QUELLE REPRÉSENTATIVITÉ PARLEZ-VOUS ?»

Si elles sont utilisées comme seuls critères, ces trois conceptions de la représentativité limitent la participation aux acteurs qui sont reconnus comme les « vrais participants », parce qu'ils habitent le périmètre discuté, parce qu'ils font partie du « bon » groupe. Dans cette logique de représentativité, la parole du citoyen participant volontaire qui porte simplement un intérêt pour le processus ou le sujet abordé n'a pas de place.

Lier la légitimité à la question de la représentativité, vue à travers une de ces trois conceptions, apparaît donc comme un piège pour la participation, un faux « bon critère ». Une place doit être laissée à ceux qui voudraient participer mais qui, par exemple, n'habitent pas le quartier ou la commune, font partie d'un groupe minoritaire sous-représenté ou ne sont pas délégués par d'autres. Il semble donc exister plusieurs conceptions de la représentativité. Se pose alors la question, pour les animateurs ou les commanditaires des espaces participatifs de savoir comment s'assurer d'une telle représentativité.

L'analyse de la sociologue Laurence Bherer, résumée ci-après, montre qu'il existe une multitude de manières de mettre en pratique la représentativité.

Face aux critiques de la « non représentativité » des espaces participatifs, la sociologue Laurence Bherer a mis en évidence les nombreux sens que peut recouvrir ce concept. Selon elle, il n'existe pas une seule mais bien *des* manières d'assurer la représentativité. Ses analyses lui ont permis d'identifier les cinq systèmes de représentation citoyenne les plus fréquemment utilisés dans les processus participatifs. Ceux-ci reposent sur des logiques différentes et peuvent être utilisés de manière exclusive ou combinés les uns aux autres.

Pour une meilleure compréhension de ces systèmes, nous proposons quelques exemples concrets illustratifs.

Les 5 systèmes de représentation citoyenne

1. Représentation de secteurs de la population : on cherche à ce que toutes les subdivisions identitaires de la population soient bien représentées dans le processus participatif (handicapés, femmes, holebi, immigrés...).

ex. Dans le Budget Participatif de Porto Alegre, on tient compte de la réalité de terrain, mais on vise surtout la diversité.

2. Représentation de citoyens organisés, de mouvements sociaux : on n'invite à participer que les groupes structurés qui composent la société, les citoyens qui n'en font pas partie ne sont pas pris en compte.

ex : Les processus qui s'adressent aux comités de quartier, les espaces de concertation collective où seuls les syndicats sont invités à négocier avec les représentants politiques.

3. Participation de citoyens volontaires pour s'impliquer dans un processus participatif : le processus, ouvert à tous, est mené avec ceux qui ont répondu à l'invitation, ceux qui ont exprimé leur envie d'en faire partie.

ex : Les ateliers urbains menés par Periferia.

4. Participation de l'ensemble des citoyens : le processus exige que tous les citoyens participent.

ex : Les referenda, le vote aux élections.

5. Échantillon représentatif de citoyens : on cherche à atteindre un nombre de citoyens et une diversité de profils qui soient significatifs, voire proportionnellement représentatifs, de la population totale.

ex : Le G1000 a misé sur le tirage au sort pour assurer la création d'un échantillon de 1000 citoyens, représentatifs de la société.

Ces diverses formes de représentativité font appel à des critères très différents et nécessitent, chacune, des méthodologies et modes de faire spécifiques. Chaque processus participatif, reposant sur une ou plusieurs de ces modalités de représentation, va prendre une forme particulière. Aucun ne se ressemblera, pourtant tous pourraient se justifier « d'être représentatifs » !

D'après BHERER L., *La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'Etat*, dossier *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol 18, n°2, Montréal, 2006.

Légitimité *versus* expertise et paroles reconnues

Entrer dans le débat du « qui est légitime ? » revient à se poser la question de l'origine de la légitimité : « d'où tire-t-on sa légitimité ? » A partir de quoi reconnaît-on qu'une voix est légitime, voire plus légitime qu'une autre ? Et à l'inverse, quelles critiques sont fréquemment utilisées pour délégitimer une parole citoyenne ?

Deux principes sont souvent mis en avant. Soit la légitimité *découle d'une autorité* établie de manière formelle : par la loi, par un droit naturel ou un droit de fait, ou encore par une règle établie (par exemple, un policier peut légitimement contrôler l'identité d'une personne). Soit *la légitimité est reconnue à une personne sur base d'une compétence effective* qu'elle possède (par exemple, une institutrice peut légitimement dire aux enfants comment se comporter en groupe, dans une classe...).

1. La légitimité qui découle d'une autorité

Au sens premier du terme, la légitimité est ce qui est conforme au droit et à la loi. Dans ce sens, elle est assimilée à la notion de *légalité*, qui s'éloigne en partie de notre sujet, sauf lorsqu'on parle du statut légal d'un processus participatif. C'est notamment le cas dans les processus de contrats de quartier durable à Bruxelles où la Région oblige les responsables communaux à mener le programme de revitalisation urbaine en consultant et impliquant activement les citoyens. La légitimité est alors fondée sur des bases juridiques et contractuelles.

Une autre vision de la légitimité fréquemment évoquée dans la participation est la conformité du pouvoir politique exercé avec *les règles de souveraineté*, d'exercice du pouvoir. Autrement dit, quand le gouvernement respecte les règles et principes du régime politique dans lequel il se trouve. Cette souveraineté en Belgique est issue du peuple puisque nous sommes dans un régime démocratique, dit de « souveraineté populaire ». La légitimité du pouvoir politique vient donc du fait qu'il doit tenir compte des demandes et opinions exprimées par les citoyens, ce qui, dans son sens le plus restreint, se limitera aux élections et, dans un sens plus ambitieux, prendra des formes diverses et régulières de participation citoyenne.

La légitimité peut également être revendiquée comme *un droit*, non établi dans une loi et qui ne peut donc être qualifié de légal, mais qui est cependant reconnu à une personne ou par une personne. « Je suis légitime, j'ai le droit ! » Ainsi légitimité et légalité ne vont pas toujours de pair.

Dans notre langage courant, on utilise d'ailleurs souvent le terme légitime, dans ce sens de droit citoyen. Par exemple, lorsqu'on se dit que « C'est quand même légitime de demander une explication ! » Dans l'exemple des contrats de quartier, il sera tout à fait légitime de retrouver, parmi les participants de l'atelier, des parents désireux de partager leur opinion quant aux aménagements qui sont proposés dans les parcs, les plaines de jeux ou les écoles. Ils estiment qu'ils ont le droit, en tant que (parents des futurs) utilisateurs de ces espaces, de prendre part à ce débat.

2. La légitimité reconnue d'une personne

Bien qu'elle ne repose pas sur une loi ou un droit, on peut aussi reconnaître une certaine légitimité de participer à une personne, parce qu'on estime que sa parole ou ses actions sont fondées.

Cette reconnaissance est généralement accordée à quelqu'un sur base d'une **compétence effective** qu'elle possède. Dans nos sociétés occidentales, cette compétence est généralement liée à une **maîtrise** scientifique, certifiée par un **diplôme**. Le fait de détenir un titre quelconque donne automatiquement davantage de légitimité que si on n'en a pas. Et ce, même dans des discussions qui sont en dehors du champ d'expertise de la personne. La reconnaissance dont elle jouit est dès lors davantage le fruit d'une vision élitiste de notre société (qui préférera toujours croire le médecin au malade, le policier au jeune, le directeur à l'ouvrier) que d'une compétence effective. Ainsi, dans un atelier participatif qui porte sur un thème urbain ou un projet sportif, certains participants vont toujours avoir tendance à considérer le commissaire de police ou l'ingénieur comme « celui qui sait mieux que nous » !

La légitimité peut également découler du **statut** qu'occupe une personne dans le débat. En effet, si un ensemble de règles désigne tels et tels acteurs comme étant des personnes/partenaires à considérer voire à impliquer dans la décision, ils en deviennent de fait des acteurs « officiels », reconnus et donc légitimes. Le statut peut ainsi découler :

- d'une **appartenance à un territoire** – par exemple, dans un projet de réaménagement d'un quartier, on estime que les habitants sont les mieux placés pour donner leurs avis ;

- d'une **appartenance à une catégorie sociale** – par exemple, dans un projet de maison de quartier, on sera attentif aux demandes des jeunes et celles des personnes à mobilité réduite car on estime qu'ils ont des besoins et une parole spécifiques ;
- d'un **champ thématique** – par exemple, pour réorganiser un service médical, on sollicitera probablement l'avis des travailleurs qui y évoluent mais aussi des usagers.

Ainsi la légitimité peut être invoquée au nom d'une représentativité numérique ou de la diversité, au nom du profil des participants. Au regard de ces approches et définitions, on peut donc affirmer qu'il n'existe pas une, mais bien plusieurs formes de légitimité. Chacune recouvrant une vision spécifique de la participation, en fonction du critère qui semble le plus important :

- « *Un processus de qualité, c'est quand il y a plein de monde !* »
- « *On veut des espaces participatifs où chaque groupe d'intérêts soit entendu et pris en compte !* »
- « *Ce qui compte c'est qu'on offre la possibilité aux personnes concernées par la décision de donner leur avis.* »
- « *Pour moi, si on décide juste entre nous, ça ne sert à rien !* »

En fonction du modèle de participation de chacun, un processus pourra donc sembler légitime à certains et pas à d'autres.

DES PISTES : UNE LÉGITIMITÉ DE LA DIVERSITÉ

Ces approches de la légitimité nous aident-elles à répondre aux questions posées par les situations concrètes présentées en début de document ? Elles nous montrent d'emblée combien le terme « légitime » recouvre des sens ou des idées sous-jacentes d'ordres différents. Du coup, face à cet ensemble de notions, la question de la légitimité dans les processus de participation doit être envisagée pour répondre à toutes ces critiques potentielles.

Faut-il alors se mettre dans une position d'être en capacité de « contrer » toute critique possible ? Ou plutôt prendre un chemin de traverse par rapport à toutes ces approches de la légitimité ? Notre pratique en tant qu'association qui anime des démarches participatives nous amène à proposer plusieurs pistes pour construire des espaces légitimes de participation et d'action.

Ne reproduisons pas la légitimité basée sur la seule représentativité qui nous entoure partout

Concevoir la légitimité sur base d'une représentativité proportionnelle repose, selon nous, sur un pari infondé. Tout d'abord, parce qu'une telle logique impose l'idée de « ceux qui sont le plus nombreux ont davantage de poids dans la décision ». Une logique qui condamne d'emblée les minorités, quelles qu'elles soient. Ensuite, cette logique part en effet du postulat qu'une personne âgée est représentative de l'ensemble des personnes âgées, et donc que toutes les personnes âgées ont le même discours, les mêmes intérêts, qu'elles « pensent pareil ». Catégoriser

les individus de la sorte revient à encourager les regroupements par « pairs », qui s'allieraient pour défendre « leurs » intérêts, à la manière de « castes » et donc parfois au détriment de ceux de la collectivité.

Cette logique peut se révéler dangereuse à bien des égards. Et elle le sera davantage dans le cas de processus de participation « volontaire », ouverts à ceux qui souhaitent participer, puisque ce sont alors les personnes plus à l'aise ou plus habituées à parler qui y prennent part. Dès lors, pour s'assurer d'atteindre les quotas bien définis de certains publics, on court le risque d'en arriver à « recruter » des personnes qui ne portent que peu d'intérêt dans la dynamique participative, qui ne s'y impliquent pas pleinement ou s'y sentiront peu à l'aise pour prendre la parole. Mesurer la légitimité à un nombre de personnes ou à un panel diversifié de profils a-t-il du sens en tant que tel ? Probablement pas...

Poser la question de la légitimité sous l'égide de la « représentativité proportionnelle » s'avère parfois intéressant pour certains processus (comme les budgets participatifs menés à l'échelle municipale). Il faut toutefois rester attentif à ne pas négliger la qualité des débats et des échanges, et donc du processus, sous le prétexte qu'ils se déroulent entre un nombre d'acteurs représentatifs de la société. Une telle préoccupation s'apparente davantage à des soucis « technocratiques » et « techniques » qu'à une volonté de démarche ouverte à tous ; de la même manière qu'on utilise le pourcentage de taux de chômage pour valoriser les politiques de remise à l'emploi, sans rendre compte de la situation réelle de l'emploi sur le terrain (emplois précaires, exclusion de chômeurs, déficit démographique...).

Construisons une légitimité basée sur la diversité

A notre sens, si la légitimité est posée en termes de « représentativité », elle doit davantage être comprise dans le sens d'une **diversité de discours, de points de vue et de regards**. On ne s'assure donc plus d'un nombre, ni d'une proportion de personnes à réunir, mais plutôt d'une diversité de personnes afin que les différents intérêts soient présents dans le débat et puissent s'exprimer. De cette manière, on vise à atteindre une décision qui soit le fruit d'une confrontation de réalités et d'opinions différentes, même si au final une décision devra être arrêtée – parfois au détriment de certains avis ou certains intérêts. Le processus aura ainsi eu la légitimité d'offrir une voie d'expression d'autres options. Dans certains cas, il ne s'agira pas d'arriver à une décision, et il sera alors possible de conclure sur plusieurs tendances qui coexistent et parfois s'opposent.

Pas une juxtaposition de points de vue, mais une multi-diversité

A nos yeux, la diversité des participants est donc source de légitimité. Et elle le sera d'autant plus si elle recouvre un caractère « multi », à savoir qu'elle ne se limite pas à la présence d'une diversité de personnes (pluri), mais que celles-ci entrent dans une dynamique d'interaction et d'échanges (multi). Cela demande, bien entendu, de développer une phase de mobilisation et d'information assez conséquente, et ce dans des endroits divers (maison de repos, restaurant social, club sportif, pépinières d'entreprises, parcs, commerces...) afin de toucher des acteurs très variés. Ainsi, il nous semble que les

Quelle légitimité pour l'intérêt individuel ?

A La Roue, pendant plusieurs mois, l'atelier a traité les projets avec une préoccupation d'ensemble autour des priorités pour le quartier ; la participation y était significative (une quarantaine d'habitants), les projets d'aménagement se dessinaient.

Ensuite, est arrivée la question du réaménagement d'espaces publics qui avait des conséquences sur l'usage individuel du terrain de bon nombre d'habitants (zones de recul à l'avant des parcelles d'une cité-jardin). L'atelier a maintenu sa fonction d'espace de débat du quartier ; de nouveaux participants y sont venus pour s'opposer à ces aménagements. Les tensions s'y sont clairement exprimées, des personnes ont claqué la porte, mais nous avons veillé à toujours maintenir un esprit de dialogue, ce qui a été généralement possible.

Les réactions des nombreux habitants concernés étaient compréhensibles puisque, même si ce réaménagement répondait à des règlements régionaux, il allait à l'encontre d'une pratique de « laisser faire » qui s'était progressivement installée depuis de nombreuses années, sans réaction particulière de la commune. Mais, les premières séances de l'atelier avaient permis de construire une réflexion en profondeur sur le quartier, de la relier à des enjeux de ville, comme la place de la voiture en zone urbaine, la question du stationnement...

Alors, c'est sûr que l'intérêt individuel défendant la voiture au détriment d'une parcelle verte n'était pas conciliable avec les règlements régionaux et l'évolution de la ville.

Dans ce cas, on peut dire que l'atelier a fonctionné comme espace légitime puisqu'il y a eu confrontation de différents points de vue, que l'ensemble des participants sont globalement arrivés à se comprendre, mais il n'y avait pas de solution possible pour contenter tout le monde.

espaces de participation doivent poursuivre un objectif de rencontre et d'échange entre des publics qui, même s'ils se côtoient parfois, ont peu l'habitude d'interagir, de dialoguer, d'échanger leurs réalités, de se mettre ensemble pour définir des orientations ou prendre des décisions... celles-ci n'en seront souvent que plus innovantes ou audacieuses !

Reconnaître tous les niveaux de parole

Une telle vision de la diversité ne fonctionne que si on considère que chaque voix a sa valeur. Le risque de réunir des élus, des techniciens et des citoyens réside dans le fait que la parole des personnes reconnues comme « expertes » prédomine ou soit considérée comme ayant plus de valeur ou de légitimité. On retrouve alors la logique de la légitimité accordée sur base d'une compétence ou d'un diplôme, abordée précédemment.

Cette tendance est d'autant plus forte lorsque les espaces participatifs s'organisent autour de questions techniques, comme c'est le cas, par exemple, dans les projets de rénovation urbaine. Dans ces projets, on accorde souvent plus d'importance à la voix des « experts techniques », et cela se fait généralement au détriment de celle des citoyens. Toutes les paroles des participants sont jugées à partir d'un seul critère : leur validité technique. Or, dans bien des cas, il s'avère que plusieurs niveaux de parole sont à prendre en compte.

Si certains parlent davantage à partir de ce qu'ils ont appris lors de leur formation, d'autres parlent à partir de leur vécu ou d'un usage quotidien qu'ils ont des lieux ou autres. D'autres encore s'expriment

à partir d'expériences qu'ils ont observées ou rencontrées ailleurs. Chacun possède des compétences et savoirs multiples. C'est aussi dans la rencontre de ces différentes formes de savoirs que la richesse de la participation multi-acteurs se trouve. Quelle perte si ces espaces participatifs se réduisaient à des débats alimentés par les seules compétences techniques et savoirs reconnus par des diplômés !

Un critère important de reconnaissance réside, pour nous, dans la légitimité de la perception qu'a chaque citoyen. Quiconque, quel que soit son lien avec le sujet discuté, quelle que soit la compétence qu'on lui reconnaît, quel que soit son statut, a le droit d'exprimer ce qu'il perçoit d'une situation. La légitimité de perception sonne donc comme la liberté pour tous d'exprimer un avis critique, sans avoir besoin de détenir toutes les clés d'analyse qui le positionneraient dans une légitimité de compétence et sans être investi d'un droit légal ou supérieur de prendre part ou d'influencer la décision. « C'est le cas du citoyen qui n'y connaît rien, mais qui ose dire que ça n'a aucun sens de mettre des millions pour construire un nouveau stade alors que plein de gens n'ont pas de boulot ! ».

Cette forme de légitimité est souvent la grande absente des débats autour de la participation et de son bien-fondé. Pour Periferia, elle constitue pourtant l'une des clés pour atteindre une société plus démocratique.

Quelle place pour les « doux rêveurs » ?

Quand, à La Roue, un habitant ose timidement parler de la biodiversité qui existe dans les talus du chemin de fer et qu'avec les travaux du RER – et donc l'élargissement des voies – ces talus vont être transformés en terrasses largement bétonnées qui ne pourront plus accueillir que peu de végétation, faut-il le laisser parler ou le faire taire ?

D'abord, le fait que cette personne « ose » souligner cet aspect (sans d'ailleurs s'opposer au RER) montre l'ouverture de l'espace de l'atelier. Elle s'est donc sentie légitime pour prendre la parole.

Ensuite, la remarque exprimée est tout à fait pertinente. Elle relève d'une préoccupation réelle qui touche le bien-être et l'ambiance de vie dans le quartier. D'ailleurs, il s'agit bien d'un point d'attention que seule une personne qui habite le quartier peut relever, ce qui constitue un apport important pour les concepteurs du projet qui ne pouvaient en prendre conscience par eux-mêmes. La remarque a donc trouvé sa place et a été reprise dans le compte-rendu. Même si elle n'a pas modifié le projet, elle a permis d'amener le sujet au sein de l'atelier, et sans doute de motiver encore davantage le collectif qui aujourd'hui développe une démarche de Quartier Durable Citoyen.

Une capacité d'intégrer de nouveaux points de vue en cours de processus

La diversité des points de vue n'a donc de sens que lorsque le processus participatif permet le croisement de ces opinions et de ces discours. Pour qu'ils se confrontent, qu'ils se frottent les uns aux autres mais surtout pour que chaque participant prenne conscience des intérêts en jeu et du poids des conséquences de la décision qu'il construit avec d'autres. Tous les participants sont ainsi invités à élargir leurs horizons, à renforcer leur champ de compréhension et à tenir compte d'autres réalités.

Dans ce sens, la décision élaborée collectivement n'en sera que plus légitime et gagnera souvent en justice et équité puisqu'elle sera davantage tournée vers un intérêt plus collectif.

Dès lors, une telle dynamique de confrontation nécessite impérativement que la diversité des opinions et des intérêts soit assurée tout au long du processus, à chacune de ses étapes. Elle requiert donc que le processus engagé s'inscrive dans une durée suffisamment longue pour pouvoir donner plus de temps à ces échanges et à une éventuelle évolution des regards. C'est pour cela que Periferia privilégie les dynamiques participatives qui s'inscrivent dans une logique de processus, alimentant un projet dans toutes ses étapes-clés, de son élaboration à sa réalisation, plutôt que de proposer des ateliers participatifs qui surviendraient à une étape spécifique du projet, pour alimenter une seule de ses dimensions (par exemple, dans un projet de réorganisation de la circulation au centre-ville, on ne discuterait avec les habitants que des idées d'aménagement de deux nouvelles rues

Tivoli : construire la légitimité au fur et à mesure des étapes d'un projet

Comme dans d'autres situations, il arrive de devoir concevoir un projet avant d'en connaître ses futurs utilisateurs. En débutant le travail autour du quartier durable de Tivoli, nous savions que, même si un des enjeux était d'imaginer les liens entre habitants du quartier avoisinant et futurs occupants du nouveau quartier, cela valait la peine de commencer uniquement avec les personnes vivant aux alentours. D'une part, parce que eux aussi ont leur mot à dire, et d'autre part, parce que sans cette étape il n'y aurait aucun espace de participation, le projet aurait été conçu uniquement par les techniciens.

Par contre, le défi de la légitimité de cet espace de participation réside dans l'attention continuelle à ne pas s'enfermer dans une logique de concertation qui ne laisserait plus de place aux futurs habitants, une fois ceux-ci désignés. Au début du processus, cela se traduit par une attitude qui veille à toujours introduire la question « Et comment les futurs habitants souhaiteraient tel ou tel aspect du quartier ? » ; les représentants de CityDev ont aussi veillé à avoir cette question à l'esprit. Ensuite, quand ils seront connus, il faudra permettre l'expression des futurs habitants, sans pour autant considérer leur parole comme la seule à prendre en compte.

Veiller à rester ouvert en permanence et savoir que les choses pourront encore évoluer sont les maître-mots pour animer cette démarche de manière légitime.

piétonnes sans les intégrer dans la réflexion plus large des impacts de cette réorganisation). La production des ateliers ne sera que plus légitime si on discute de l'ensemble du projet.

Une autre clé d'une telle dynamique réside aussi dans la capacité, dans ces espaces, à rester ouverts à des remises en question de ce qui a été discuté précédemment, à de nouveaux regards qui arrivent en cours de processus. Il s'agit là d'un des grands défis de la participation qui est souvent mise à mal notamment par les délais accordés aux missions participatives ou le « formatage » des espaces participatifs lorsqu'ils sont commandés par des autorités politiques. Comment éviter que les nouveaux participants se fassent jeter d'un atelier lorsqu'ils viennent avec de nouvelles propositions sur des sujets déjà abordés ? Dans ce genre de situation, l'atelier doit être en mesure d'entendre ces nouvelles idées et de faire l'exercice de les replacer dans le débat qui a déjà eu lieu : « Cette idée permet-elle de répondre d'une nouvelle manière à l'enjeu identifié, comment se positionne-t-elle par rapport aux points négatifs soulevés par le groupe, est-elle en accord avec les dimensions qui nous semblaient essentielles, etc. ? » Les comptes-rendus joueront, en ce sens, un rôle primordial.

L'ouverture des espaces participatifs constitue ainsi un nouveau facteur de légitimité, en ne disqualifiant aucune intervention par rapport à une autre et en évitant de tomber dans la dérive d'un groupe de participants bien constitué, qui se conforte dans une dynamique « d'entre-soi », reproduisant un nouveau monopole de la décision dans les mains de quelques-uns.

Garantir la qualité des échanges et du débat

En ce sens, il apparaît évident que ce qui sera produit dans l'espace participatif n'aura de légitimité que si les échanges sont sincères et libres. Dès lorsqu'un participant se sent muselé, raillé, oppressé par des discours majoritaires ou des participants qui « parlent plus forts que d'autres », il est impossible d'atteindre une décision réellement collective. Ainsi, la prise de parole de chacun, libre et aisée, est un nouveau gage de la légitimité d'un processus participatif. L'animateur a donc un rôle essentiel à jouer pour instaurer un tel climat d'échanges.

Mais les conflits et les tensions doivent aussi pouvoir s'exprimer et se jouer dans ces espaces. Parfois, certaines personnes voient dans les espaces de participation un risque de provoquer des tensions, de « faire pire que mieux », de raviver des dossiers difficiles. Elles craignent les représailles, les critiques, la colère qui viendraient par la suite. Mettre en place un espace de débat public dans un tel climat c'est risquer de le brimer en forçant le consensus, évitant ou en écartant les sujets qui fâchent. Sans s'en rendre compte (ou sans l'admettre) on impose de la sorte un impératif de « paix sociale », d'entente forcée. Evacuer les oppositions de la participation revient alors à vider les espaces participatifs de leur potentiel d'apprentissage des réalités de l'autre et de compréhension. Et paradoxalement, ça encourage à maintenir la société dans une dynamique de méconnaissance, d'individualisme, d'incompréhension...qui peuvent rapidement générer des vents de critique et des sentiments de méfiance, voire de peur de l'autre. Ce qui nourrit la crainte qu'on avait au départ.

Changer de méthode pour garantir un minimum de dialogue

L'expérience menée au Sablon a été une des plus difficiles car les commerçants de la place refusaient toute forme d'écoute – et encore plus, de dialogue – avec tout ceux qui ne tenaient pas, comme eux, un commerce sur la place. Lors des séances publiques, leur présence massive et leur manque de respect vis-à-vis des autres participants ont empêché tout débat constructif. Il n'a donc pas été possible de permettre que chacun entende les points de vue des autres et de croiser les divers intérêts en présence.

Du coup, la seule manière de garantir l'expression de tous – et donc de préserver une légitimité de la diversité pour ne pas qu'il y ait accapuration du débat par les commerçants – a été d'organiser des espaces séparés, par type d'acteurs, de même que des discussions sur la place avec les passants. Par exemple, ce fut l'occasion de donner la parole aux étudiants qui fréquentent quotidiennement cette place et qui, dans le débat collectif, ne pouvaient se faire entendre.

Au final, même si on ne peut pas parler d'un débat multi-acteurs, il a été possible de constituer un recueil des différents points de vue et de le transmettre à la commune – qui n'a pas non plus réussi à imposer sa place dans le débat public. Par ailleurs, Periferia a diffusé une note publique d'analyse du processus pour manifester son désaccord et souligner les différents éléments qui avaient empêché le dialogue.

CONCLUSION

Très souvent, la légitimité est évoquée comme façon de remettre en question un processus, souvent dans l'optique de le critiquer ou le disqualifier. Peu de citoyens ou d'acteurs de terrain osent se lancer dans le débat de la légitimité, qu'on préfère laisser aux philosophes ou autres penseurs académiques.

A travers cette réalisation, notre souhait était précisément de replacer ce débat dans les mains de ces citoyens et acteurs de terrain. Nous avons proposé de (re)questionner, plus largement, le sens de la légitimité et les liens qu'il est intéressant de tisser avec le thème de la participation.

Au final, il nous apparaît que le débat de la légitimité est plus large qu'on ne le pense, puisqu'il n'existe pas une légitimité, mais *des* formes de légitimité. Il y a bien des manières de la voir, plus variées et plus intéressantes, que de se préoccuper du nombre, du statut ou des savoirs formellement reconnus des participants.

Les espaces participatifs ne sont jamais porteurs d'un seul regard, d'une seule parole et d'une seule finalité. Ils sont multiples, évolutifs autant qu'ils s'adaptent aux terrains et aux échanges. Aborder leur légitimité à travers une seule « paire de lunettes » nie cette multiplicité et ne peut aboutir qu'à un regard limité voire biaisé sur leur portée.

Au terme de ces quelques pages, nous espérons avoir élargi les horizons sur cette question et suscité des réactions et intérêts variés chez les lecteurs... Réactions que nous serions heureux de connaître !



Periferia

Periferia promeut la mise en place d'espaces publics de débat, qui visent à construire collectivement le développement urbain et nos modes d'organisation sociale en croisant les points de vue de personnes occupant des rôles différents par rapport à ces éléments : citoyens habitants, locataires ou propriétaires, usagers transitoires, les associations, élus et techniciens de la ville.

Pour ce faire, l'association Periferia met en œuvre des actions valorisant et encourageant la capacitation citoyenne de collectifs pour prendre part au débat et agir sur leur environnement. De cette manière, elle cherche à rétablir l'influence des points de vue d'acteurs généralement oubliés sur les décisions d'intérêt général.

**Retrouvez cette publication ainsi que toutes les autres
en ligne sur www.periferia.be**

