



Document de cadrage : le thème de la participation dans les Cités interculturelles

Le réseau des Cités interculturelles (ICC) a fait part de son envie de travailler prioritairement dans le domaine de la participation démocratique et inclusive¹. À partir de 2018, il souhaite faire avancer des actions pour tirer parti des orientations et des stratégies déjà à l'œuvre à propos de la participation civileⁱ, et ce dans des villes très diverses.

Tous les individus, les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile au sens largeⁱⁱ devraient être en mesure de participer à la vie civile et à la prise de décision au niveau local. Les habitants peuvent élire leurs représentants (démocratie représentative), voter lors d'un référendum sur une question importante (démocratie directe) ou chercher à influencer ou déterminer les actions d'une autorité publique grâce à une forme de participation autre que le vote (démocratie participative).

Il existe de nombreuses définitions de la « participation » et celle-ci peut s'appliquer de différentes manières. Le Conseil de l'Europe définit la participation comme étant :

« ... le fait, pour des particuliers et groupes de particuliers, d'avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien d'exprimer librement leurs opinions, d'être entendus et de contribuer aux prises de décision sur les affaires les concernant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité² ».

D'autres formes courantes de participation, comme celles qui concernent les actions artistiques de proximité ou le volontariat, peuvent intégrer directement ces aspects, ou constituer des opportunités de développement importantes pour renforcer les compétences des individus et leur confiance afin de s'engager dans des processus civils et démocratiques plus larges. Il est en outre reconnu que les possibilités d'apprentissage formel et informel ont un rôle important dans la citoyenneté et la participation démocratiques.

Les Cités interculturelles souhaitent examiner comment les personnes d'une même communauté – que celle-ci soit définie par la géographie, l'identité, l'expérience ou toute autre chose – participent à prendre les décisions et mesures qui jouent un rôle dans leur vie, à les façonner ou à les orienter, et à les évaluer.

Le thème central dans ce domaine sera la participation civile et la démocratie participativeⁱⁱⁱ.

Cités interculturelles et participation

Grâce à l'adoption ces dernières années de conventions, de recommandations et de protocoles, le Conseil de l'Europe a pris des mesures pour favoriser un environnement où la participation civile peut s'épanouir^{iv}. En septembre 2017, le Comité des Ministres a adopté des Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques qui encouragent les États membres :

« ... à s'appuyer sur les points de vue, les informations et les compétences qui peuvent découler de la participation, et à développer une culture de participation effective fondée sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ».

¹ Voir les principales conclusions de l'événement marquant des Cités interculturelles, Lisbonne, 28-29 novembre 2017 : <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/-/icc-milestone-event-main-conclusions>

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb064 [Annexe, partie I]

Les Cités interculturelles peuvent partir du niveau local, là où se déroule la vie quotidienne des individus, pour développer des pratiques participatives inclusives. L'obligation de résidence, restrictive, qui les empêche souvent de prendre part à des formes plus traditionnelles du processus de décision démocratique, comme le vote aux élections, peut être contournée pour créer de nouvelles opportunités, sérieuses, d'engagement qui ne dépendent pas de la citoyenneté nationale. L'objectif est de créer des villes où toute une série de personnes diverses ont les compétences, la connaissance, la confiance et l'opportunité de participer au débat public, mais aussi où les pouvoirs publics sont ouverts et favorables aux diverses formes de participation.

La participation égale, la non-discrimination et l'inclusion sont des principes d'une grande importance pour les ICC. La participation peut faire grandir le sentiment d'appartenance et d'adhésion à une communauté. Ce sentiment peut même toucher des personnes qui sont de passage ou qui font face à des barrières systématiques, comme les communautés de migrants, de réfugiés ou de Roms^v. Les stratégies en faveur de la participation peuvent aussi favoriser une plus grande mixité et des interactions renforcées entre des groupes divers dans l'espace public.

Des exemples d'initiatives et de bonnes pratiques intéressantes existent déjà dans certaines des villes membres des ICC.

Exemples issus du réseau des ICC

Au niveau mondial, nous pouvons déjà constater que certains types de méthodes participatives deviennent courants : les jurys citoyens, les panels de citoyens, le budget participatif, la production d'idées, les assemblées de jeunes, les groupes d'action communautaire et les cercles de consensus, pour ne citer qu'eux. Même si les individus participent à la prise de décisions et aux actions de différentes manières, avec un degré de pouvoir variable, l'éventail des activités de « participation » est large. Le réseau des ICC peut en témoigner, avec de nombreux exemples actuels ou passés.

À Reykjavik (Islande)³, Mexico (Mexique) et Cascais (Portugal)⁴, les budgets participatifs (BP) sont votés tous les ans depuis 2011, et à Paris (France) depuis 2014. Dans sa forme la plus simple, le BP est un processus selon lequel les habitants décident de l'allocation d'un budget. Les sommes concernées peuvent varier du tout au tout : le budget concerné à Paris, par exemple, était de 100 millions EUR en 2016. Des exemples issus de différents pays peuvent être une source d'inspiration.

À Swansea (Royaume-Uni), le conseil municipal a développé un certain nombre d'outils pour associer et consulter l'ensemble des habitants dans le cadre de son processus de décision. Les priorités, les plans, le budget, les services sociaux et la vie civile font l'objet d'une consultation. Toute nouvelle politique ou initiative s'appuie sur une évaluation de l'égalité qui est menée par un bureau de l'égalité, lequel travaille avec la direction concernée pour vérifier si elle a prévu des processus de consultation et de coopération.

À Lisbonne (Portugal)⁵, les « Somos » étaient une initiative de la municipalité qui avait pour but de favoriser « une culture universelle de la citoyenneté démocratique et des droits de l'homme ». Ce programme, qui concernait des milliers de participants, comprenait un « échange de multiplicateurs » et fournissait une équipe de formateurs pour faciliter les activités sur les thèmes interculturels comme les droits de l'homme, les violences liées au genre et la citoyenneté démocratique. En parallèle avaient lieu des campagnes de communication pour informer la population de ses droits. Le programme était gratuit pour tous les habitants mais il a été récemment

³ https://www.citizens.is/portfolio_page/my-neighbourhood/

⁴ <http://www.casi2020.eu/casipedia/cases/participatory-budgeting/>

⁵ <http://www.programasomos.pt/>

suspendu, à la suite des élections d'octobre 2017. À Vinnytsia (Ukraine), la ville a récemment lancé un projet de « plateforme interculturelle », dont le principal objectif est de créer un espace pour renforcer les synergies entre les représentants des différentes cultures et de mettre en place les conditions pour établir une économie artistique/créative commune sur la base de leur interaction.

À Dublin (Irlande)⁶, un réseau public de participation (RPP) a été fondé en 2015 pour rassembler les groupes locaux, bénévoles et associatifs afin qu'ils contribuent à la définition des politiques et qu'ils participent aux commissions de contrôle. Les représentants sont élus et dirigés par des « groupes de liaison », qui réunissent des personnes ayant des intérêts communs.

À Londres-Lewisham (Royaume-Uni), des assemblées locales existent depuis 2008 sous la forme de forums citoyens qui renforcent la prise de décisions et de mesures locales grâce à un dialogue direct avec le conseil municipal et à un budget à allouer à des projets au bénéfice de la collectivité locale. Lewisham soutient également un dispositif de « jeune maire », qui confie un pouvoir et des responsabilités aux jeunes. Le jeune maire est élu au suffrage direct chaque année et – avec un cabinet de jeunes conseillers – se voit attribuer un budget pour mettre en place un programme de travail, ainsi que pour surveiller les activités du maire de Lewisham et de son conseil municipal.

À Ballarat (Australie), la ville met en œuvre son programme « Ambassadeurs multiculturels » depuis novembre 2009. Ce programme a été élaboré en vue d'inciter la communauté immigrée à assumer des responsabilités, en encourageant les minorités à prendre part à la vie politique de la ville.

À Botkyrka (Suède), les responsables politiques rencontrent les habitants en personne lors de forums de dialogue. À Erlangen (Allemagne), des conférences de voisinage ont fait dialoguer les différents acteurs, y compris les entreprises privées. À Strasbourg (France), les migrants ont été associés à la conception d'un musée.

À Hamamatsu (Japon), les étrangers sont encouragés à rejoindre des associations de voisinage. Le conseil municipal coordonne aussi un conseil des étudiants étrangers qui correspond à la vision des Cités interculturelles. À Bilbao (Espagne), le Conseil local de l'immigration est une instance collégiale de nature consultative et informative, qui a pour vocation de veiller à la participation démocratique des associations d'immigrants et à leur interaction avec les autres acteurs dans les domaines de la vie politique, culturelle, économique et sociale. À Stavanger (Norvège), le Conseil des immigrants est un organe consultatif créé dès 1986 et dont le principal objectif est de veiller à ce que la population immigrée participe activement à la vie publique locale sur un pied d'égalité. Il coopère également de façon très étroite avec les responsables politiques locaux (conseillers municipaux) et avec les autorités régionales qui sont en charge des questions d'inclusion et de participation.

À Pavlograd (Ukraine), les autorités municipales ont apporté leur soutien à une initiative locale de Roms souhaitant créer une organisation publique, « *Amaro Kher* », qui permet aux représentants des Roms de participer directement à la vie de la commune. Depuis 2012, le conseil municipal leur attribue des locaux gratuitement pour que l'organisation puisse travailler.

Les membres des ICC voient de nombreuses opportunités de développer des initiatives en faveur de la participation dans leur ville et à travers le réseau. Les actions proposées lors des derniers échanges sont mises en avant dans la partie « Actions futures », à la fin de ce document.

Il convient également de souligner que les Cités interculturelles ont publié une note d'orientation, « Les stratégies en faveur de la démocratie participative et délibérative pour une Cité interculturelle », fin 2017. Ce document donne des orientations sur les différentes stratégies de participation concernant les migrants, les réfugiés et les primo-arrivants⁷.

⁶ <http://www.dublincity.ie/housing-and-community-improving-my-community-section/dublin-city-public-participation-network-ppn>

⁷ Voir la note d'orientation à cette adresse : <https://rm.coe.int/icc-policy-brief-participatory-and-deliberative-democracy-strategies-f/168073f6b8>

Lacunes et défis

La participation est une opportunité de construire et de reconfigurer les relations entre les communautés et les pouvoirs publics, en particulier là où il n'existe aujourd'hui que peu ou pas du tout de liens.

Les villes doivent surmonter toute une série de défis pour développer la participation ; nombre de ces difficultés recourent des questions systématiques plus larges concernant le pouvoir, la discrimination et l'exclusion. L'existence d'un processus ne garantit pas en soi que l'ensemble des personnes vont se sentir les bienvenues ou capables de participer, ou que le processus représente une réelle opportunité de traiter des questions qu'elles jugent importantes.

Ceci étant dit, un processus bien conçu, qui prend en considération les multiples besoins d'une communauté et prévoit des mesures pour y répondre, peut encourager une participation forte, pertinente et transformative. Celle-ci est plus forte quand les personnes savent clairement pourquoi on leur demande de participer, quand elles peuvent voir comment leur participation a donné tel résultat (même si ce n'est pas celui qu'elles voulaient) et qu'elles peuvent observer l'impact de l'ensemble du processus.

À l'inverse, une instrumentalisation de la participation (par exemple quand le résultat est fixé à l'avance), les discussions sur des questions que les communautés ne jugent pas pertinentes, la non-prise en compte des contributions des communautés ou la conception de processus complexes peuvent compromettre la confiance.

Si les processus se font à l'initiative des pouvoirs publics, il est important de réfléchir à l'étape à laquelle la population va être associée. On peut imaginer que ce soit pendant la phase de développement du concept, qui commencerait par s'intéresser aux questions soulevées par les communautés, ou alors au stade de la conception du processus lui-même, quand les habitants peuvent contribuer à élaborer un outil dont ils pensent qu'il pourra fonctionner pour eux. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance des fonctionnaires pour coordonner les activités participatives : ils doivent posséder toute une série de compétences et être bien préparés.

Un autre défi consiste à mieux préparer et former les communautés en vue de la participation. Certains processus, par exemple, demandent aux participants de formuler des arguments ou de prendre part à des débats. D'autres les invitent à rédiger du texte ou à comparer des informations, parfois dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas parfaitement. Beaucoup de projets supposent l'utilisation d'outils numériques, ce qui exige un accès à internet et des compétences de base en informatique. La plupart des processus vont nécessiter que des personnes issues de milieux différents et ayant vécu des expériences différentes interagissent et partagent leur point de vue. Les villes devraient avoir pour objectif d'apporter leur soutien aux personnes pour affûter et amplifier leur voix, tout en veillant à ce qu'il existe un endroit où ces voix puissent être entendues et écoutées.

La conception du processus et un soutien structuré peuvent déterminer qui est en mesure de participer et qui est en mesure d'exprimer vraiment ce qu'il a à dire. Une sensibilisation et un soutien ciblés pour rendre possible et encourager la participation de différentes personnes et différents groupes peuvent y contribuer. Il faut du temps pour trouver les processus qui vont permettre la meilleure participation possible de tous les groupes de participants.

Les Cités interculturelles pourraient aussi avoir besoin de prendre en compte de nombreuses questions concernant les perceptions, la barrière de la langue, l'utilisation d'une terminologie, la gestion des conflits, la participation de communautés très soudées et insulaires, les intérêts personnels et les hiérarchies de groupes, les barrières liées au temps et au lieu, les échanges sur le « post-factualisme » et les « fausses informations », sans oublier les ressources.

Actions futures

Les idées qui visent à encourager la participation au sein des Cités interculturelles peuvent jusqu'à présent se répartir en trois grandes catégories : collecte d'informations et analyse, apprentissage par les pairs et échanges, soutien et développement du réseau.

a) Collecte d'informations et analyse

Plusieurs Cités interculturelles prennent déjà part à des projets participatifs et pourraient partager leur expérience avec le réseau. Il existe par ailleurs d'autres outils, méthodes et processus, sur lesquels il pourrait être utile de communiquer.

Une base de données pourrait être lancée en rassemblant les expériences et en mettant en avant les succès, à partir des éléments évoqués dans le présent document, pour créer un recueil d'études de cas et d'informations. Le Conseil de l'Europe étudie actuellement les différentes options en vue de l'élaboration d'un portail sur la participation, qui pourrait accueillir ces informations.

Les nouvelles villes qui rejoindront le réseau devraient recevoir des informations détaillées concernant toutes les thématiques, avec une introduction sur les informations, le soutien et les opportunités existants. Elles pourraient rejoindre d'autres villes dans des groupes d'apprentissage pour creuser le sujet, ce qui pourrait renforcer leur connaissance des modèles de participation existants et de ce qui pourrait fonctionner (ou pas) dans leur ville.

Une thématique qui reste à approfondir est de savoir comment évaluer la qualité de la participation. Il existe plusieurs façons de procéder, mais les membres jugent utile d'avoir un retour de la part des participants. L'une des recommandations consiste ainsi à créer une sorte de « booking.com » de la participation, qui inviterait les participants à donner leur avis sur plusieurs aspects clés et qui comprendrait un système de notation.

b) Apprentissage par les pairs et échanges

Une équipe de « champions de la participation » issus des villes membres pourrait être créée et formée pour mener des enquêtes dans les villes qui mettent en œuvre des initiatives de participation. Son rôle consisterait à collecter les enseignements sur les processus pour les partager avec le reste du réseau, mais aussi à formuler des critiques constructives pour aider la ville concernée à aller plus loin.

Des voyages d'échanges pour partager les connaissances et les expériences pourraient être une autre solution. Cette approche d'apprentissage par les pairs pourrait associer les représentants des villes, mais elle pourrait aussi être organisée de façon plus ascendante et faire intervenir les habitants. Dans les deux cas, chacun ramènerait dans sa ville des idées de bonnes pratiques à partager pour encourager la participation.

Les villes devraient être en mesure de mettre en ligne sur un portail des informations concernant leurs initiatives en cours ou tout juste achevées. Ce site pourrait aussi comprendre un espace de discussion et de réflexion basé sur un modèle d'entraide.

c) Soutien et développement du réseau

Les villes ont fait part de leur intérêt pour des formations et un soutien dans la conception et la promotion des processus ; elles souhaiteraient aussi bénéficier d'un mentorat et d'un soutien pour identifier les réseaux et les connecteurs locaux. Ce soutien pourrait avoir pour but de faire monter en compétences des acteurs de la participation locales : communautés, personnel des pouvoirs publics et autres parties prenantes.

Étapes suivantes

Les villes membres du réseau des ICC doivent se demander si le cadre politique, juridique et pratique existant permet ou freine la participation. La responsabilité ultime de la prise de décision au niveau local est du ressort de l'autorité qui détient une légitimité démocratique : les pouvoirs publics et leurs représentants élus ont les cartes de la participation en main et définissent la façon et le moment où celle-ci peut jouer un rôle. On pourrait discuter du degré de pouvoir transférable des pouvoirs publics aux communautés, mais il existe de nombreuses manières pour les habitants de prendre, d'orienter et de façonner efficacement et concrètement les décisions qui ont un impact sur leur vie.

Un séminaire thématique portant sur le développement de la démocratie inclusive grâce à la participation aura lieu les 26 et 27 avril 2018 à Ténériffe. Il donnera lieu à un plan d'action qui servira de fil rouge aux travaux du réseau des ICC pour développer la participation.

Notes de fin

ⁱ La « participation civile » est définie par le CdE par le fait pour les individus, les ONG et la société civile dans son ensemble de prendre part activement aux processus de décision des pouvoirs publics. La participation civile à la prise de décision politique est à distinguer des activités politiques, au sens d'engagement direct auprès de partis politiques, et du lobbying, au sens de défense d'intérêts commerciaux.

ⁱⁱ D'après les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques (CdE, 2017), le droit à la participation devrait concerner les individus, les ONG et la société civile dans son ensemble. Ces acteurs agissent et s'engagent de différentes manières, mais chacun est important. Alors qu'un individu peut exprimer son point de vue, une ONG participe au nom d'un intérêt collectif (lequel peut lui-même avoir été déterminé par un processus participatif).

ⁱⁱⁱ Il est néanmoins reconnu que différentes formes de démocratie peuvent coexister : nous élisons nos représentants par l'intermédiaire d'élections libres et équitables, mais nous pouvons orienter leur travail entre les élections grâce à la démocratie directe et participative.

^{iv} Une liste de documents pertinents est disponible dans la partie des références. Un résumé des normes pour une participation réelle et constructive de la société civile au niveau international (Conseil de l'Europe, Union européenne et OSCE/BIDDH) se trouve dans le document *Civil participation in decision-making processes – An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States* (CdE, 2016, pp. 8-17).

^v En outre, un résumé des valeurs et principes de la participation civile issus de différentes sources figure dans le document *Civil participation in decision-making processes – An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States* (CdE, 2016, pp. 6-7).