

PÔLE D'EXPERTISE EN MATIÈRE DE PARTICIPATION CITOYENNE

FEUILLE DE ROUTE



« L'ADT est chargée de développer un pôle d'expertise en matière de participation citoyenne et d'organiser des processus innovants de participation (en complément des obligations légales) sur les grands projets urbains permettant de prendre en compte les attentes de tous les acteurs dès l'amont des projets. »

Accord de Gouvernement 2009-2014

■ **Objet**

La feuille de route possède une double portée opérationnelle :

- elle sert à la **mise en œuvre** du pôle d'expertise.
- elle présente les **orientations** à suivre par l'ensemble des acteurs concernés par l'organisation de processus participatifs dans le cadre des grands projets urbains de la Région.

Elle est le résultat des rencontres effectuées par l'ADT auprès des acteurs de la participation en Région de Bruxelles-Capitale et qui ont permis de déterminer les attentes, les difficultés et les atouts actuels.

Ces différentes observations ont été synthétisées sous forme d'« enjeux », définis comme :

- > des aspects qu'il convient de renforcer ;
- > des critères de qualité pour le bon fonctionnement des processus participatifs.

Dans une perspective collaborative, ce document est destiné à être précisé avec l'ensemble des acteurs.

■ **La participation citoyenne**

Le terme « participation » renvoie à des définitions différentes suivant les obligations, les contextes, les objectifs qu'on lui prête ou selon les acteurs eux-mêmes. Par ailleurs, des précisions s'avèrent nécessaires afin de fixer le cadre (objectifs, contexte, demandes, attentes,...) dans lequel s'inscrit la mission du pôle d'expertise.

■ Mécanismes obligatoires

Divers outils ou procédures légaux et institués par les autorités publiques et législatives permettent aux citoyens de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre part au développement du territoire dans lequel ils vivent.

Ainsi, l'organisation des procédures d'enquête publique, de publicité-concertation, des commissions de concertation,... est obligatoire pour l'adoption ou la modification de la plupart des plans, règlements et permis. La participation à ces procédures est quant à elle facultative : en vertu de leurs « droits à l'information » et « droits à la protection d'un environnement sain », les citoyens peuvent émettre leurs avis.

Les mesures d'information et de consultation légales s'avèrent indispensables dans la mesure où elles garantissent des décisions motivées.

■ Processus complémentaires

La volonté du Gouvernement est d'instaurer des processus participatifs *en complément* des obligations légales. Ces mécanismes ne sont ni des palliatifs, ni des accessoires, ni des concurrents : ils constituent une plus-value les uns par rapport aux autres.

Il convient donc de déterminer au plus tôt (c'est-à-dire « *en amont* » des projets), la manière dont les mécanismes légaux et complémentaires sont amenés à coexister ainsi que la portée précise attribuée aux résultats issus des différents processus.

Des processus participatifs complémentaires institués par les autorités régionales existent déjà. Mais, s'ils donnent effectivement l'occasion aux habitants et protagonistes des périmètres concernés de collaborer à la rénovation de leur quartier, certains besoins dépassent l'échelle locale.

Grâce aux processus complémentaires à l'échelle régionale, les citoyens, les habitants et les usagers sont appelés à s'approprier les enjeux qui concernent la Région et à jouer un rôle dans la réalisation du Projet de Ville. Leur collaboration dans le cadre de projets de grande ampleur participe à relever les défis de la Région.

■ **Pratiques innovantes**

Ces processus complémentaires peuvent prendre en compte un série d'éléments (thématiques, acteurs, échelles de territoire, instruments,...) qui ne sont pas visés par les procédures légales. Aussi, porter la participation citoyenne sur des projets, des zones et des périmètres d'importance régionale constitue une démarche complexe qui nécessite des processus adaptés et innovants.

Par ce biais, les publics que la participation légale ne vise pas directement (pour des raisons liées à l'âge, à la personnalité juridique,...) mais qui justifient pourtant d'un intérêt peuvent être invités à formuler leurs attentes.

■ **Une culture de la participation en Région de Bruxelles-Capitale**

Favoriser une culture de la participation à l'échelle de la Région constitue l'enjeu transversal qui chapeaute les quatre enjeux décrits ci-après. Le partage de cette culture ne se décrète pas, mais les conditions favorables à son développement peuvent être posées.

En ce sens, la mise en place d'un pôle d'expertise permettra d'accompagner, de faciliter, de renforcer et d'améliorer les expériences participatives de manière méthodique, plus en amont et tout au long des grands projets urbains de la Région, tout en étant attentif en priorité aux enjeux présentés dans ce document.

L'ENJEU DU CADRE DE RÉFÉRENCE COMMUN

S'accorder, avec les acteurs, sur les conditions de la participation, contribue à la qualité des processus de participation et des projets urbains pour lesquels ils sont organisés. Ce cadre commun laissera place aux initiatives créatives et innovantes. Il sera souple : il prend en compte la diversité et la complémentarité « des participations » existantes à Bruxelles.

■ **Constats**

La Région de Bruxelles-Capitale connaît de multiples expériences participatives mais la définition de la participation reste pourtant souvent imprécise. La plupart des acteurs souligne cependant la nécessité de définir collectivement les conditions minimales que doivent réunir les processus participatifs dans le cadre des grands projets urbains bruxellois.

■ **Propositions concrètes des acteurs**

Les acteurs proposent de définir **un cadre commun général**. La manière dont la participation peut être envisagée dans le cadre des projets urbains régionaux devra être établie, de commun accord : qui participe ? A quel moment ? Sur quels aspects du projet ?

Il s'agit en définitive d'établir des critères de qualité et d'évaluation. Ceux-ci doivent toutefois rester flexibles, d'une part pour être adaptés aux contextes particuliers et d'autre part pour permettre les initiatives originales.

L'établissement d'un cadre commun permet :

- de **clarifier** pour chaque groupe d'acteurs son propre rôle et son engagement dans les processus urbains et participatifs aux yeux des autres parties prenantes ;
- d'améliorer **l'efficacité** ainsi que **la qualité** du projet urbain : les attentes de tous les acteurs, tant des porteurs de projets que des acteurs privés, publics et civils sont connues dès le début ;
- de **désamorcer d'éventuelles tensions** entre politiques, fonctionnaires, acteurs opérationnels et citoyens, suscitées par un cadre imprécis en termes de participation ;
- d'établir un **socle commun** entre les pratiques participatives, parfois très différentes ;
- d'évaluer, dès l'amont du projet, **le poids** du processus complémentaire envisagé ;
- **d'élaborer des cahiers des charges plus précis** vis-à-vis des objectifs et les attentes de la participation et de **mieux cibler** les services souhaités d'un bureau de consultants externe pour développer les processus participatifs ;
- **d'évaluer**, en aval du processus, les pratiques participatives sur base de critères qui auront fait consensus.

Au vu des difficultés signalées lors des entretiens ainsi que sur base des différentes synthèses disponibles, une proposition de cadre commun sera débattue dans le cadre des groupes de travail thématiques.

L'ENJEU DE LA COORDINATION ENTRE PROCÉDURES

Prévoir anticipativement les processus de participation permet un meilleur déroulement des phases de développement classiques des grands projets urbains, généralement liés à des agendas politiques et à des procédures administratives. L'anticipation de la coordination entre processus les rend plus efficaces, et donc utiles au projet.

■ **Constats**

La coordination entre les processus participatifs et les différentes procédures, instances et acteurs des projets urbains doit être renforcée. Cet enjeu renvoie à une certaine complexité de la structure institutionnelle belge et à celle des grands projets urbains.

Les acteurs attirent l'attention sur quatre difficultés :

- > la crainte pour les porteurs de projet que les processus participatifs constituent une charge supplémentaire ;
- > la difficulté de dépasser les obstacles internes et de porter un projet transversal dans une organisation structurée par services ;
- > la difficulté d'intégrer les temporalités des processus participatifs dans la mise en œuvre des grands projets urbains : organisés tardivement alors qu'ils nécessitent du temps, leurs résultats ne peuvent être intégrés aux projets urbains ;
- > la méconnaissance des pratiques participatives par les acteurs opérationnels.

■ **Propositions concrètes des acteurs**

Afin d'atteindre une meilleure coordination entre les processus participatifs complémentaires et les phases des grands projets urbains, il est proposé :

- d'améliorer la **lisibilité** des **différentes temporalités** des acteurs et des procédures en jeu (diagnostic, périodes électorales, phases de décision, vacances, ateliers participatifs) à l'aide du cadre en commun (voir enjeu précédent). Ceci permet de connaître à l'avance les échéances administratives et les moments de décision, en faveur d'une meilleure coordination entre services et instances impliqués.
- de prévoir une **coordination transversale** des services et instances impliqués dans les procédures participatives et de veiller à la bonne transmission des informations entre ceux-ci.
- **de faire du pôle d'expertise l'acteur qui coordonne** les différents phases du processus participatif, et ce afin de garantir une meilleure centralisation et mutualisation des documents et informations nécessaires au développement du projet urbain.

L'ENJEU DE LA DIVERSITÉ DES PUBLICS ET DES INTÉRÊTS

Soutenir des processus participatifs plus inclusifs, ouverts aux spécificités des âges, des genres, des origines ethniques et des différences sociales (à l'image de la sociologie bruxelloise) permet de prendre en considération les attentes de tous les acteurs. La confiance dans l'avis des Bruxellois et des Bruxelloises doit permettre de mieux orienter le développement des territoires concernés.

■ Constats

Les acteurs rencontrés font remarquer quatre types de difficultés quand est abordée la question de la diversité des publics :

- > la difficulté de faire participer les publics fragilisés ;
- > la nécessité d'adapter les techniques et le langage de la communication ;
- > la difficulté d'établir des critères qui permettent d'évaluer la diversité du public ;
- > l'irrégularité de la présence des autorités publiques et des politiques lors du compte-rendu des résultats des processus participatifs, ce qui ne permet pas de prendre en compte les attentes de tous les acteurs.

▪ Propositions concrètes des acteurs

Afin d'atteindre un public plus diversifié et de favoriser la participation de certains publics en particulier (les usagers de la ville, les travailleurs d'autres régions, les mineurs, les personnes plus précarisées, les individus en attente de régularisation,...), il est proposé de veiller aux éléments suivants :

- **minimiser les obstacles** qui pourraient entraver la participation d'un public diversifié : veiller à ce que les lieux, les moments et les manières de prendre part à un processus participatif soient physiquement et symboliquement accessibles ; simplifier le jargon technique,... ;
- inclure les acteurs qui éprouvent des **difficultés à se saisir des dispositifs légaux** ou qui ne sont pas visés par ceux-ci, mais qui justifient d'un intérêt à formuler leurs attentes au sujet d'un projet particulier ;
- **adapter les modes de communication**, les méthodes et les supports utilisés pour faire connaître les projets urbains ;
- varier **les modes de débats et de discussions** (à définir) ;
- clarifier **le rôle des associations** porteuses de la voix de citoyens, de minorités ou d'intérêts particuliers ;
- **s'accorder sur des critères de qualité et pas uniquement de quantité** pour évaluer la diversité du public.

L'ENJEU DES RESSOURCES, DE LA COMMUNICATION ET DES INFORMATIONS

Communiquer et expliquer clairement, sur les projets concernés et sur les modalités de participation, permet aux Bruxellois et aux Bruxelloises de participer pleinement aux enjeux urbains. Le développement des « capacités citoyennes » est une des conditions nécessaires à une meilleure appropriation des enjeux urbains.

■ Constats

Accroître les possibilités des acteurs civils de formuler leurs attentes de manière cohérente doit aller de pair avec :

- > une meilleure publicité des informations publiques,
- > la mise à disposition d'instruments (à préciser) qui rendent les publics véritablement acteurs de leur participation aux projets urbains.

Les raisons suivantes sont soulignées pour expliquer la difficulté d'atteindre ces objectifs :

- > l'absence d'un lieu centralisant les ressources et les informations relatives aux grands projets urbains de la Région (temporalités, initiateurs, enjeux spécifiques,...). Ce lieu serait également le relais entre les politiques, les administrations, les bureaux de consultants et d'experts et les publics ;
- > les gestionnaires des projets urbains n'ont pas toujours les moyens financiers, temporels et techniques pour assurer une

communication régulière au sujet des différentes actions et décisions ;

> les porteurs de projets participatifs et urbanistiques sont dépourvus des formations et informations leur permettant d'offrir des explications claires au sujet des enjeux urbains, des implications techniques ou des options envisagées.

■ **Propositions concrètes des acteurs**

Face à ces difficultés, les propositions suivantes sont avancées :

- **organisation de formations** ciblées à destination des fonctionnaires et des opérateurs techniques ;
- **centralisation des ressources** documentaires et méthodologiques au sujet des exemples participatifs ;
- **utilisation des canaux de communication complémentaires** aux canaux classiques. Ceci faciliterait la communication des projets vers un public plus diversifié et moins familiarisé à la lecture d'affiches et d'annonces écrites.

Par rapport à cet enjeu, le pôle d'expertise pourrait :

- aider les instances à relayer les informations ;
- offrir des services permettant de récolter, de mutualiser et de diffuser l'information au sujet des projets urbains ;
- mutualiser les informations relatives aux initiatives et aux pratiques participatives.

NOTES

NOTES



Contacts :

Veronica Pezzuti, Chargée de mission
vpezzuti@adt.irisnet.be

Laurie Daffe, Chargée de mission
ldaffe@adt.irisnet.be

<http://www.adt-ato.irisnet.be/fr/enjeux-urbains/participation>