

Comment concevoir et analyser la participation citoyenne dans les quartiers ?

Se donner des balises pour la participation



Periferia

Les actions de l'association cherchent à construire des politiques publiques ancrées dans le projet d'une démocratie participative. Ces politiques concernent principalement les domaines de l'action sociale et de l'évolution des villes, s'inspirant notamment d'expériences latino-américaines.

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, élus et techniciens de la ville.

Pour ce faire, l'association 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, Periferia cherche à rétablir l'influence des points de vue d'acteurs généralement oubliés sur les décisions d'intérêt général.

Periferia aisbl

Rue de la Colonne, 1 1080 Bruxelles

Mail

contact@periferia.be

Téléphone +32/02 544 07 93

Site internet www.periferia.be

Ce document est téléchargeable sur le site www.periferia.be

Rédaction et conception graphique : Periferia aisbl Edition 2011 •

Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source

Comment concevoir et analyser la participation citoyenne dans les quartiers ?

Se donner des balises pour la participation

La participation citoyenne est à la mode, mais est aussi devenue une manière de mettre en œuvre de nombreuses politiques publiques. Parfois imposée par une Région aux communes qui bénéficient de subventions, parfois choisie délibérément par un collège communal, parfois mise en œuvre par des associations et institutions qui y voient une raison d'être pour garantir le bon fonctionnement de leur démarche.

Qu'on soit l'animateur d'une démarche de participation ou qu'on s'y implique comme participant, ce document cherche à identifier quelques balises qui doivent permettre aux uns et aux autres de s'y retrouver, de savoir dans quel espace on se trouve et avec quels enjeux.

Ces questionnements nous sont régulièrement adressés, qu'ils proviennent de ceux qui mettent en œuvre un processus de participation ou de ceux qui s'y impliquent.

Des travailleurs et des élus impliqués dans les contrats de quartier en région bruxelloise se posent des questions sur le sens de la participation et les manières de mettre en œuvre des démarches associant les habitants. Des professionnels d'associations nous interpellent sur la manière de concevoir une « bonne » participation. Des habitants – organisés ou non – se posent des questions, parfois inquiets parce qu'ils ne comprennent pas ce dans quoi ils s'embarquent...

Au fil des années, nous avons mené des séances de travail et de réflexion avec ces différents acteurs et il nous a semblé important de diffuser plus largement les étapes identifiées et les questions posées.

Ce document concerne donc essentiellement des dynamiques participatives mises en œuvre à l'échelon d'un quartier. En lien avec des financements publics, elles concernent la plupart du temps des aménagements physiques. En tant que citoyen, comité de quartier ou association, comment appréhender ce type de démarche ? Comment participer à sa conception ou à son analyse ?

ORGANISATION DU DOCUMENT

Ce document est conçu à l'aide de deux supports :

- d'une part, ce texte qui aborde les GRANDES QUESTIONS à se poser quand on conçoit et/ou analyse une démarche participative pour un quartier;
- d'autre part, une fiche qui permet de visualiser de manière assez synthétique une **DÉMARCHE SPÉCIFIQUE DE PARTICIPATION**.

Les éléments, repris ci-après dans le texte, n'ont pas été pensés de manière séquentielle, devant être suivis pas à pas. Ils constituent un ensemble d'aspects utiles pour les citoyens, comités et associations qui s'impliquent dans une démarche de quartier, afin de s'y retrouver.

Par ailleurs, ils pourront aider les travailleurs de terrain et les décideurs, dans la conception de démarches participatives ou lors de leur analyse en cours de processus.

1. Quel objet?

Sur quoi porte la participation ?

2. Pourquoi?

Quel est l'objectif de la démarche participative ?

3. Avec qui?

Qui participe ? Et avec quels rôles ?

4. Qui pilote?

Qui est le chef d'orchestre de la démarche de participation ?

5. Comment?

Quelles étapes pour la démarche participative ?

6. Quelle cohérence?

Quelle compatibilité entre méthode et perspectives de la participation ?

7. Quels risques?

Comment s'assurer de bons résultats?

8. Ce que ça produit?

Quels effets d'une démarche de participation ?

9. Et après?

Quelles suites donner aux démarches ?

1/ Quel objet ? Sur quoi porte la participation ?

En général, dans un contexte d'aménagement de quartier, la plupart des investissements sont d'origine publique. Du coup, une démarche de participation mise en œuvre par un pouvoir public s'inscrit souvent dans une logique qui cherche à garantir :

- √ le bon usage des investissements ;
- ✓ une visibilité de l'action publique dans les quartiers et une prise en considération des besoins de chaque quartier ;
- ✓ une dimension collective et un renforcement de la citoyenneté.

Ces objectifs ne sont pas toujours présents, ni explicites, mais c'est sur cette base que l'on peut imaginer que des investissements sont pensés, par exemple dans les contrats de quartier bruxellois.

Pour bien comprendre ou penser une démarche participative, la première question est d'identifier ce qui est concerné par la démarche participative, ce à quoi on veut aboutir au terme de la démarche.

On peut, par exemple, identifier qu'il s'agit de :

- la programmation ou la définition de fonctions (par exemple, les activités à pouvoir développer dans un espace public ou dans une maison de quartier);
- la conception urbanistique (la manière de penser un aménagement, l'agencement des pièces d'un bâtiment...);
- **les modes de gestion** (par exemple, comment va fonctionner un espace public, un terrain de sport...);
- le choix d'actions prioritaires pour l'année (dans le cadre d'une association cogérée avec ses utilisateurs, par exemple).

récolter des opinions, avis, attentes (souvent avant de prendre une décision) CONSULTATION aboutir à accord / arrangement entre acteurs ayant intérêts communs et opposés NEGOCIATION associer les
différents acteurs
ou partenaires à
toutes les étapes
d'un processus
(conception,
décision, mise en
œuvre, évaluation)
COGESTION

INFORMATION

donner accès et expliquer une manière de faire, un projet, un résultat

CONCERTATION

se mettre
d'accord à
plusieurs avant
d'entamer
une action

COPRODUCTION

concevoir de manière conjointe une manière d'agir, le résultat étant une idée du collectif et pas d'un acteur prédominant

2/Pourquoi?QUEL EST L'OBJECTIF DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE?

Ensuite, il s'agit d'identifier – le plus clairement possible – l'enjeu de la démarche participative mise en œuvre, et donc savoir s'il s'agit : d'une simple information, d'une récolte d'avis, de la construction collective d'une décision, d'une manière de « faire passer » une décision politique, de la mise en place d'une co-construction...

Pour s'y aider, le schéma ci-contre présente différents niveaux de participation : **information**, **consultation**, **concertation**, **négociation**, **coproduction**, **cogestion**.

Ces six niveaux ne doivent pas être envisagés comme allant du moins bon au meilleur. Tout dépend de l'objet sur lequel on travaille et de la marge de manœuvre réelle qui existe sur le projet envisagé. En effet, une source de financement pour un aménagement de quartier peut imposer une série d'éléments qui ne sont plus discutables et, dans ce cas, la démarche de participation sera limitée à de l'information ou de la consultation. Dans d'autres cas, il y aura beaucoup plus de souplesse quant à la conception de l'aménagement et la participation sera l'occasion de construire une décision collective entre pouvoirs publics et population.

Sur le schéma, il est aussi possible de fixer un point de départ, en se laissant la possibilité d'évoluer vers un autre positionnement avec le temps.

		Francisco de actividad de la constitución de la con		
Acteurs concernés		Exemples possibles de rôles pour		
		chaque acteur		
•	les usagers (par exemple, les personnes qui fréquentent un équipement),	à l'écoute pour être informés		
		 apportant des propositions pour la conception d'un projet 		
•	les voisins (peut-être pas immé- diatement concernés),	réagissant à un projet déjà élaboré		
•	les passants	validant un projet		
•	des associations, des collectifs citoyens, des comités de quartier	idem que les usagers, mais aussi :		
		• en appui à des publics qu'ils accompagnent		
		assumer une part de la gestion		
		 vecteur de participation (mobilisation, adéquation des méthodes) 		
•	les élus politiques	à l'écoute (observateurs)		
		en train de préparer leur argumentaire pour défendre une décision politique		
		apportant des arguments politiques dans le débat entre les acteurs		
		garants de l'intérêt général		
		président de séance		
		expliquant les étapes de la décision		
•	le service communal en charge de la démarche participative ou de l'aménagement de quartier concerné	animateurs du débat		
		concepteurs du projet qu'ils présentent		
		soutien technique ou sur des aspects de budget		
		expliquant des procédures		
•	les autres services communaux	apportant des informations et questions techniques spécifiques qui peuvent avoir une influence		
•	des professionnels d'institu- tions publiques, d'une structure gestionnaire (d'un équipement ou d'un espace public)	apportant des propositions pour la conception d'un projet		
		apportant des propositions pour la gestion d'un espace/équipement		
•	un bureau d'études	présentant un avant-projet d'aménage- ment		
		expliquant les choix possibles dans les limites budgétaires imposées		

3/Avec qui? Qui participe? Et avec quels rôles?

Les démarches de participation ne sont pas destinées aux seuls habitants, mais concernent un ensemble d'acteurs. En effet, ce sont les échanges – parfois conflictuels – entre ces acteurs qui constituent le ferment de la démarche participative et qui permettent d'arriver à une construction collective.

La pratique montre une large diversité d'acteurs possibles à impliquer dans une démarche de participation :

- les usagers,
- · les voisins,
- les passants,
- · des associations,
- · des collectifs citoyens,
- des comités de quartier,
- les élus politiques,
- les services communaux (en distinguant celui qui est en charge de la démarche de participation ou de l'aménagement, par rapport aux autres services),
- les professionnels d'institutions publiques, d'une structure gestionnaire...
- un bureau d'études,
- ...

Le tableau ci-contre propose quelques rôles possibles pour chacun, bien sûr non exhaustifs... Identifier ces rôles permet de comprendre la place de chacun, les enjeux qui les animent et, du coup, peut faciliter les échanges.

4/Qui pilote? Qui est le chef d'orchestre de la démarche de participation?

Cette question est sans doute assez inhabituelle. Pourtant, les démarches de participation ne s'improvisent pas et nécessitent à tout moment des analyses, réajustements, choix pour la poursuite...

Dans le cas d'un aménagement public, la commune a plusieurs options :

- Elle engage un bureau d'études pour concevoir un aménagement et celui-ci est également sollicité pour assurer une dimension participative.
- Elle établit une collaboration avec une équipe chargée spécifiquement de toute la démarche de participation dans un quartier.
- Elle confie à un de ses services (une maison de la participation...) ou à une association du quartier la responsabilité de mettre en œuvre la démarche de participation.

Quel que soit le cas de figure, il est toujours nécessaire d'identifier une personne ou une équipe de référence qui assume l'orientation de la démarche de participation. Plusieurs cas de figure peuvent apparaître :

- → Un référent au sein de la commune, en capacité de prendre des décisions sur le déroulement général des démarches de participation, sur leur préparation, sur le contenu et l'impression des flyers, affiches et comptes-rendus, etc. Cette personne de référence doit aussi assurer le lien avec les équipes de terrain qui sont aux prises directes avec les différents acteurs associés à la démarche de participation.
- → Une équipe extérieure peut apporter des éléments de méthode, des capacités d'animation, des idées de mobilisation, etc. Selon les cas, cette équipe peut même assurer des responsabilités pour lesquelles la commune dispose de peu de temps (la mobilisation de terrain, l'élaboration du matériel de communication...). Mais, dans ce cas, il y a toujours besoin d'un référent au sein de la commune.

→ Des habitants, associations et collectifs locaux peuvent porter la démarche de participation. Dans ce cas, ce portage avec la société civile se met souvent en place via une assemblée de quartier, parfois une commission de représentants...

Beaucoup de possibilités existent et peuvent associer différents acteurs au portage d'une démarche de participation. Ici, l'enjeu est de bien identifier où les décisions opérationnelles se prennent. Dans les exemples donnés, les élus politiques n'apparaissent pas car ils sont généralement peu disponibles pour assurer le suivi pratique d'une démarche de participation. Rares sont les cas où on observe une forte implication d'élus qui, de toute façon, font appel à une personne au sein de la commune pour la partie opérationnelle.

A plusieurs reprises, nous avons proposé de mettre en place un comité qui associe pouvoirs publics (élus et services) et société civile (associations et habitants) pour assumer cette fonction de chef d'orchestre. Dans la plupart des cas, les décideurs ne souhaitent pas associer les habitants au portage de la démarche participative, et donc aux décisions méthodologiques et au choix des sujets à aborder. On observe souvent cette tendance à considérer les habitants comme les participants, mais pas comme des acteurs qui peuvent contribuer à penser une démarche de participation.

5/Comment ? QUELLES ÉTAPES POUR LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE ?

Avant tout, il est important de bien identifier les moments dans l'élaboration/réalisation/gestion d'un projet où une participation est possible. De la part d'une commune, une séquence souvent mise en œuvre (par exemple, pour un équipement) est :

- un diagnostic qui peut être participatif et qui apporte les éléments pour guider l'élaboration du projet ;
- une élaboration initiale par des professionnels ;
- une consultation/concertation avec les usagers de l'équipement concerné;
- des échanges avec la population du quartier ;
- un affinement de l'élaboration par des professionnels à partir des avis recueillis;
- ... (d'autres étapes à préciser et qui sont relatives aux prises de décision, à la mise en œuvre, puis à la gestion...).

Il s'agit d'une séquence qui ne privilégie pas une forte participation. En fonction du temps disponible, la conception pourrait associer davantage la population. Dans plusieurs expériences, de nombreux allers et retours entre professionnels et habitants ont permis d'affiner progressivement un projet technique qui – à terme – devient un projet co-construit.

Ensuite, il s'agit de définir la méthode qui va être mise en œuvre pour promouvoir la participation, qu'elle concerne les usagers d'un équipement spécifique ou la population du quartier. Bien sûr la méthode choisie est intrinsèquement liée à l'objet abordé et aux objectifs poursuivis. On ne procédera pas de la même manière pour organiser une information sur des mesures qui encouragent l'insertion professionnelle, pour identifier des éléments de diagnostic ou pour concevoir l'aménagement d'une aire de jeux...

Dans tous les cas, plusieurs points sont à garder à l'esprit :

- ✓ mobiliser les participants potentiels (en veillant à essayer de mettre en œuvre des formes de mobilisation qui permettent de toucher ceux qui sont le moins habitués à venir);
- ✓ envisager des **formes de travail variées** : présence dans l'espace public, travail d'atelier, visite d'expériences similaires ailleurs, production collective... ;
- ✓ prévoir une **forme de synthèse et de restitution** : synthèse construite collectivement, compte-rendu rédigé postérieurement...;
- ✓ savoir comment va être utilisé le résultat de la démarche (transmission de recommandations à un bureau d'études ou aux élus, présentation d'un projet ou de propositions au quartier...);
- ✓ anticiper les formes de suivi (fixer un rendez-vous suivant, diffuser le compte-rendu, annoncer la forme de restitution du travail réalisé...).

6/Quelle cohérence? Quelle compatibilité entre méthode et perspectives de la participation?

Une préoccupation est de savoir si la méthode retenue est la bonne ! Par exemple, des démarches proposées par un bureau d'études ou une équipe en charge de la participation peuvent apparaître très séduisantes à première vue, sans nécessairement s'inscrire dans les orientations de participation choisies au départ.

A ce stade, il s'agit de vérifier si l'objet sur lequel porte la démarche participative, l'objectif/niveau de participation et la méthode utilisée sont en cohérence avec les orientations générales définies (par exemple, permettre un bon usage des investissements, donner de la visibilité à l'action publique dans les quartiers, insuffler une dimension collective, renforcer la citoyenneté).

A titre d'exemple

Pour l'aménagement d'une place, un bureau d'études a proposé une forme de parrainage de chaque arbre qui sera planté. La démarche est intéressante, mais ne risque-t-elle pas d'entraîner des formes d'appropriation de petits morceaux d'espaces publics (chaque enfant se considérant « propriétaire » d'un morceau de la place) ?

Une option pourrait alors être de maintenir le principe du parrainage, mais en le faisant via des duos ou trios de personnes (un enfant, un adulte, un commerçant, une personne d'une association...). Cela aurait l'avantage d'encourager de nouvelles formes de liens au sein de la population, et de surcroît, des liens qui, sinon, seraient peu probables.

Avec cet exemple, on voit qu'une méthode initiale – parfois proposée dans le cadre d'un appel d'offres qui joue aussi sur l'originalité de la proposition – doit souvent être revisitée et adaptée en fonction des éléments du contexte local.

L'analyse de la compatibilité entre méthode et perspectives constitue un des piliers de la réflexion et de la construction des démarches participatives. Une fois de plus, on constate combien la traduction d'une volonté de promouvoir la participation en actions concrètes (mise en place d'un espace régulier, réunions de concertation...) constitue un point crucial.

7/Quels risques ? Comment s'assurer de bons résultats ?

Il est nécessaire de s'interroger, avant la mise en œuvre d'une démarche de participation, sur les implications qu'elle peut avoir, et de ce fait, sur les risques qui pourraient en compliquer la réalisation. Il s'agit notamment de mesurer les éléments du contexte qui peuvent empêcher la bonne réalisation de la démarche participative.

A titre d'exemple

Sur une place du quartier, un problème crucial est l'utilisation actuelle de cet espace public comme aire de stationnement. Dans ce contexte, entamer un aménagement de l'espace public avec des installations provisoires, ainsi qu'une démarche de participation avec les enfants, risque d'être compromis parce que la question du stationnement n'aura pas été préalablement résolue. Cela exige une volonté politique d'affronter cette question du stationnement dans le quartier et d'appliquer les règles définies.

Sans une solution du stationnement, c'est tout le processus d'aménagement qui va être mis à mal. Toute démarche pour l'aménagement risque d'être rejetée par une partie de la population. Cela pourrait alors générer des conflits encore plus complexes au sein de la population et une frustration chez les habitants qui s'investiraient dans une démarche participative pour améliorer l'aménagement de la place.

Un autre risque souvent mentionné est de **générer trop d'attentes chez les habitants**. En effet, permettre l'expression d'habitants autour de projets ouvre une nouvelle manière de penser le quartier et l'action publique. Il faut se donner les moyens d'en assurer la continuité (utiliser les éléments débattus dans les démarches participatives, donner une suite et de futurs rendez-vous aux habitants...).

8/Ce que ça produit ? Quels effets d'une démarche de participation ?

Plusieurs expériences participatives menées montrent que :

- → La participation ne produit pas toujours de la qualité! Ce n'est pas parce que les habitants/usagers se sont exprimés et ont contribué à l'élaboration d'un projet que celui-ci sera automatiquement bon. D'où l'importance que les démarches de participation permettent le croisement des points de vue entre :
 - les envies et préoccupations des habitants, des usagers;
 - la connaissance technique et l'expérience des professionnels ;
 - la recherche d'intérêt général portée par les élus politiques.
- → Les démarches de participation ont une fonction pédagogique, dans la mesure où elles permettent en général d'aborder, sous différentes formes, des aspects du « vivre ensemble ». De cette façon, elles peuvent contribuer à diminuer des a priori (par exemple, un processus qui permettrait l'expression de propositions par des jeunes peut faire tomber une image négative qui leur est automatiquement associée). De la même façon, des espaces de participation peuvent aider à dépasser la peur du changement dans le quartier.
- → Au cours d'une conception participée d'un espace public, se donner les moyens d'aller voir des réalisations similaires dans d'autres quartiers/villes permet de se donner d'autres références et d'élargir le champ des possibles. En outre, cela encourage une prise de distance par rapport à sa seule réalité et encourage un saut d'échelle qui permet de sortir du « chacun chez soi » et du phénomène NIMBY.
- → De cette manière, on constate souvent que la participation contribue à la construction d'intérêt général, en dépassant l'intérêt particulier. Le fait de croiser les différents regards

et points de vue sur le quartier ou un projet particulier permet aux participants — à condition d'une bonne animation — de prendre en compte d'autres intérêts que le sien. Progressivement, on passe ainsi de ses propres préoccupations à celles d'un ensemble d'habitants et d'acteurs du quartier. C'est aussi une façon d'approcher toute la difficulté de prendre des décisions en tenant compte de l'intérêt général.

→ Généralement, la participation aide à mieux comprendre les défis pour les autres acteurs, et dans ce cas, celui des choix que doivent poser les élus politiques.

9/Et après? Quelles suites donner aux démarches?

L'action publique est souvent régie par des projets et financements limités dans le temps. Dans ce contexte, comment garantir une continuité ? Cette question doit être envisagée avant même de lancer une démarche de participation, au risque sinon de générer une insatisfaction et une perte de confiance.

Donner la parole et échanger sur un projet engagent les différentes parties. Dès le départ, il faut être clair sur ce qui sera fait de la parole et des propositions des participants, et assurer un retour vers eux. C'est souvent par manque de clarté, au départ de la démarche, que naissent les incompréhensions qui peuvent rapidement dégénérer en conflits et refus de dialogue.

La continuité d'une démarche de participation peut, par exemple, être assurée localement (suivi du projet, mise en place d'un espace régulier de coproduction sur les projets dans le quartier...), ou alors par le biais d'espaces à une échelle supérieure (commission communale, groupe de travail sur les investissements dans la commune...).



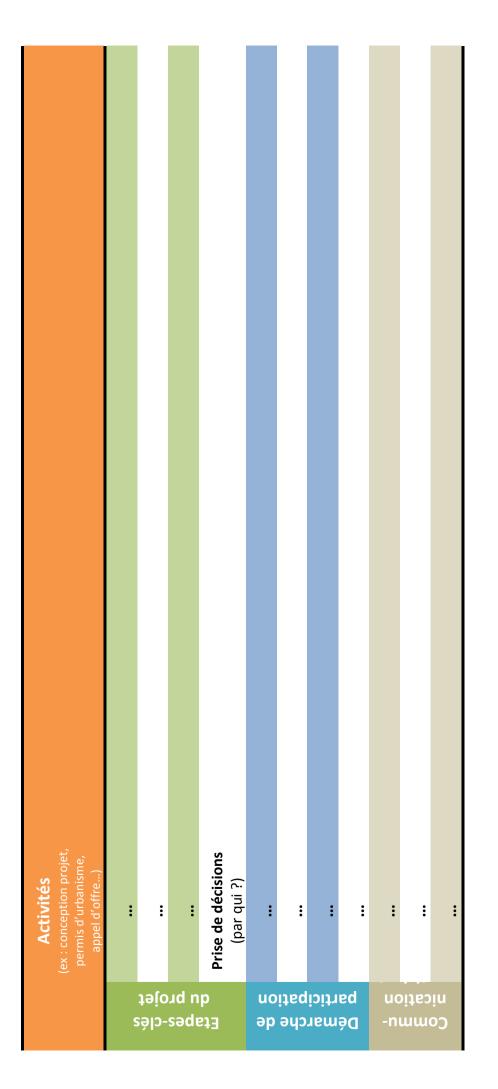
Titre :			
Responsable du p	rojet concerné :		
Référent de la dér	marche de partio	cipation :	
Référent de la démarche de participation : Description du projet			Perspectives dans lesquelles s'inscrit la participation La participation est pensée, par exemple, pour: 1) permettre un bon usage des investissements (physiques ou non; 2) donner de la visibilité à l'action publique dans les quartiers; 3) insuffler une dimension collective et renforcer la citoyenneté; 4) 5)
_	-	démarche de particip conception, définition de priorit	
Analyse du contexte initial p		our évaluer la faisabili Faiblesses	Commentaires
Opportunités Objectif de la d	lómarcho do r	Menaces Darticipation (niveau de pa	
Objectii de la d	iemarche de p	-	
récolter des opinions, avis, attentes (souvent avant de prendre une décision) CONSULTATION INFORMATION donner accès et expliquer une manière de faire, un projet, un résultat	aboutir à acco arrangemen entre acteur ayant intérêt communs e opposés NEGOCIATIO CONCERTATION se mettre d'accord à plusieurs avant d'entamer une action	t toutes les étapes d'un processus s (conception, t décision, mise en œuvre, évaluation)	Commentaires

étant une idée du collectif et pas d'un acteur prédominant

Participants à la démarche de participation – qui participe et avec quel(s) rôle(s)?

Acteurs concernés	Rôle(s) et responsabilité(s) de chaque acteur
les usagers (par exemple, les personnes qui fréquentent un équipement),	→
•	→
•	→
•	→
les voisins (les personnes concernées à proximité)	→
•	→
•	→
•	→
les passants	→
	→
des associations, comités, collectifs	→
•	→
les élus politiques	→
•	→
•	→
•	→
le service communal en charge	→
	→
les autres services communaux associés	→
•	→
•	→
le bureau d'études	→
To National World World	→
des professionnels d'autres institutions	→
publiques, d'une structure gestionnaire	→
•	→
•	→
•	
autres	→
•	→
•	→

Ligne du temps avec les étapes-clés du projet, de la démarche de participation, de la communication



Types de mobilisation pour la participation : ...

Modes de restitution de la démarche de participation : ...

Quelle utilisation des résultats produits par la démarche de participation? ...

Formes de suivi possibles au-delà de la démarche de participation : ...

Indicateurs de suivi/évaluation (quels éléments montreront que la démarche participative a porté ses fruits ?)
Perspectives de suivi de la démarche de participation ? (que va-t-il se passer après ?)
Autres commentaires
Auteur de la fiche :
Date d'élaboration de la fiche :