MENER UNE ÉVALUATION DE DÉMARCHES DE PARTICIPATION

Les dimensions à questionner quand on cherche à avoir une influence sur la décision

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 2014
Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source
Dessin couverture : Piet Van Meerbeek

Introduction

Évaluer la participation !

Dans le langage courant, « évaluer la participation » lors d'un événement se traduit souvent par savoir « combien de personnes étaient présentes ? ». Pourtant, dans ce document, cette question du nombre, on ne se l'est même pas posée !

Sans nier l'intérêt que peut avoir cette question du nombre, il nous a semblé plus utile de souligner les éléments à questionner qui permettent d'analyser la qualité d'un processus participatif, mis en place pour construire une décision.

Nous nous sommes aussi essentiellement concentrés sur les processus de participation qui associent différentes personnes (des citoyens, des associations, des élus politiques, des experts…) pour construire des propositions et réponses à des situations à améliorer ou changer dans les quartiers, les écoles, la vie en commun…

Mettre en œuvre des processus participatifs pour construire les décisions à prendre n'est pas si habituel. Dans de nombreux cas, les choix faits pour un aménagement public, pour l'utilisation des ressources communales, pour un programme scolaire… ne sont pas le fruit d'échanges entre plusieurs acteurs. Il existe néanmoins des expériences de participation qui ont permis de construire des décisions en associant différents acteurs.

Les évaluer permet, pour les participants et pour les autres personnes impliquées, de comprendre pourquoi ça a bien fonctionné ou en quoi le processus aurait pu être meilleur et de ce fait, d'encourager, par la suite, le développement de nouvelles expériences participatives.

Analyser nos manières de prendre des décisions

La plupart du temps, on évalue plus les contenus abordés dans l'espace de participation (par exemple un aménagement d'espace public, une dimension de développement durable, une concertation entre employeur et employés…) que la démarche participative en soi. Il est vrai qu'il existe davantage d'indicateurs pour analyser le développement durable que la participation !

Or, analyser un processus participatif destiné à préparer des choix qui auront des impacts – de près ou de loin – sur d'autres personnes est une responsabilité importante pour le fonctionnement de la société.

C'est en ce sens que nous proposons ce document. Plus qu'un x^{ième} guide pour mener une évaluation, il s'agit d'un instrument au service de la décision collective comme mode de fonctionnement de nos démocraties, qui cherche à mettre en avant les enjeux qui « se cachent » derrière un processus participatif.

Au départ : la grille d'analyse de la Platform Participation

Depuis plusieurs années, Periferia a développé, avec d'autres, une réflexion autour des pratiques de participation, notamment au sein de la Platform Participation qui rassemble plusieurs associations cherchant à promouvoir une démocratie participative (www.platformparticipation.be).

Au-delà d'un discours sur la participation, ce collectif a souhaité construire des références et outils à partir d'expériences et acteurs de terrain. La grille d'analyse – dont cette publication reprend la structure et les éléments de contenu – a été initialement pensée avec les partenaires de la Platform Participation. A l'origine, une série d'ateliers et de visites de projets avec des associations et participants à des processus de participation ont été organisés afin de discuter des divers aspects de la participation à des décisions politiques. Ces rencontres ont alimenté la construction d'une première version de la grille. Ensuite, au fil de son utilisation et des réflexions du collectif, elle a été constamment adaptée et améliorée.

Aujourd'hui, en collaboration avec les autres membres de la Platform Participation, l'équipe Periferia – régulièrement confrontée à la question de l'évaluation des pratiques de participation qu'elle anime – a souhaité approfondir les éléments de la grille pour en faire un outil utilisable par tous, et plus particulièrement par les citoyens et les associations prenant part à des processus participatifs, afin qu'ils puissent s'en servir pour améliorer le fonctionnement de la société et de la démocratie.

Un canevas de questionnements… à s'approprier

C'est justement parce qu'il existe peu de documents liés à l'évaluation de la participation et qui soient directement utilisables au sein des espaces participatifs que nous avons souhaité publier ce document. Il s'inscrit dans le prolongement de deux autres.

Ce troisième document est composé de deux parties :

- D'une part, cette publication qui présente les 11 questionnements – bien sûr non exhaustifs – développés par la Platform Participation pour analyser des processus participatifs en explicitant les questions à se poser et auxquels ont été ajoutés des exemples tirés de différentes expériences ;

- D'autre part, un fichier Powerpoint qui reprend ces 11 questionnements de manière plus synthétique, afin de pouvoir être directement utilisé au sein de séances d'évaluation avec tous les participants d'un processus participatif. Ces documents ne sont pas destinés à rester figés, mais sont appelés à évoluer et s'enrichir grâce à de nouvelles perspectives et expériences, les vôtres peut-être… N'hésitez pas à nous faire part de vos suggestions et commentaires.

Grille d'analyse de processus participatifs

A qui s'adresse cette grille d'analyse ?

Cette grille s'adresse à toute personne impliquée dans une démarche de participation : initiateur, animateur, participant, invité… ; qu'elle y prenne part comme citoyen, professionnel, élu…

L'évaluation constitue une étape importante de toute démarche de participation ; cette grille est donc destinée aux personnes qui veulent analyser la manière dont est menée la participation au sein d'un processus spécifique, dans quelle mesure les résultats sont atteints et quels changements permet la participation.

Elle peut aussi être utile à une association ou personne qui veut organiser un processus participatif afin d'envisager au mieux la méthode à mettre en œuvre.

Quels en sont les objectifs ?

La grille s'applique à tous les domaines de la vie sociale où on prend des décisions qui ont une influence sur la vie des autres et la vie collective. Souvent, on constate que la manière dont sont prises ces décisions reste peu transparente et génère de nombreuses frustrations et conflits. Les démarches participatives peuvent constituer une alternative pour construire de meilleurs choix, mais encore faut-il que ces démarches soient bien menées et donc également évaluées.

Les 11 dimensions proposées dans cette grille aident à voir jusqu'où va ou est allée la démarche de participation, en abordant des aspects variés tels que les participants, la méthodologie, le rôle des animateurs, etc. Il existe en effet de nombreux documents sur l'évaluation, mais pas sur l'analyse des processus de participation.

Comment utiliser les résultats d'une telle évaluation ?

Il existe peu de documents qui proposent des questions pour analyser la qualité d'un processus participatif et ce qu'il a permis de produire. C'est la raison pour laquelle cette grille a été conçue. La pratique montre qu'elle peut être utile de différentes façons :

* *Comme instrument de pilotage d'un processus de participation*

Utilisée au début ou en cours de processus, la grille peut aider à rendre la démarche plus participative et à améliorer la qualité de la participation, en repartant du sens et des objectifs qu'on a ou avait placés dans le processus mené. Cela implique néanmoins que les 11 dimensions qu'elle propose soient questionnées avec tous les acteurs présents : c'est le croisement des points de vue qui permettra d'identifier les aspects du processus à améliorer.

> *→ voir les exemples repris dans la publication « Faisons le point... ça vaut le coup de participer ? » qui montrent comment une évaluation multi-acteurs en cours de processus a permis de réorienter certains éléments de la démarche de participation.*

* *Comme outil d'analyse d'un processus conclu*

La grille aborde un ensemble de dimensions de la participation qui permettent de qualifier le processus mené et ce, qu'on ait été impliqué dans le processus participatif ou qu'on y soit totalement extérieur. Elle permet à chacun de se forger un avis sur la qualité de la participation mise en œuvre. Le croisement de ces avis permet de dresser un bilan général du chemin parcouru, notamment en regard des objectifs et du sens qu'on s'était fixé en début de processus. On restera cependant vigilant à la manière dont ce genre d'analyse pourra être utilisée.

> *→ voir le document « Analyse d'une tentative de concertation autour de la place du Sablon » que Periferia a élaboré en décortiquant les éléments liés à une démarche de participation qui n'a pas produit les effets escomptés.*

* *Comme document de base pour élaborer des recommandations*

Au-delà d'analyser un processus de participation, la grille permet de mettre en lumière un ensemble de balises qui pourront être utilisée pour élaborer, sur base des éléments de l'évaluation, des propositions et recommandations. Celles-ci peuvent ensuite être portées par des citoyens, des associations, des services techniques, des élus… et chercher à influencer la manière dont de futurs processus participatifs seront imaginés et mis en place.

> *→ voir le document « Construire des recommandations citoyennes pour influencer les politiques publiques » qui montre comment la démarche d'évaluation de processus de participation dans différents quartiers a permis à des habitants d'adresser des recommandations aux élus.*

11 QUESTIONNEMENTS DES PROCESSUS DE PARTICIPATION ET DÉCISION

Le but de l'analyse de ces 11 dimensions n'est pas de juger si une démarche de participation est bonne ou mauvaise, cela n'aurait d'ailleurs que peu d'intérêt. Chaque dimension questionnée constitue une sorte de balise pour analyser de manière collective le sens, la manière de faire et les résultats d'un processus qui implique des citoyens. C'est en parcourant l'ensemble de ces balises qu'on parvient à dresser un bilan du processus mené, à identifier les aspects à améliorer et à comprendre les résultats atteints (que ce soit en termes d'ambiance, de nombre ou de diversité des participants, de pertinence du cadre mis en place, etc.).

Tout au long de cette grille, une attention particulière est donnée au lien à la décision pour voir dans quelle mesure la démarche de participation influence certains choix généralement laissés aux mains d'un seul acteur ou groupe d'acteurs, par exemple pour un aménagement dans un quartier, pour l'instauration d'une pratique collective…

1. ***A quel(s) moment(s) a-t-il été possible de prendre part au processus de décision ?***
2. ***Les objectifs et les règles du processus participatif sont-ils clairs ?***
3. ***Le processus participatif porte-t-il sur les points de discussion appropriés ?***
4. ***Dans un processus de participation rassemblant de multiples acteurs, toutes les parties concernées sont-elles autour de la table ?***
5. ***Le processus participatif est-il ouvert à toute personne qui veut participer ?***
6. ***La méthodologie utilisée pour le processus participatif est-elle appropriée pour stimuler la participation d'un grand nombre de personnes ?***
7. ***Le processus participatif est-il une opportunité d'empowerment, de « capacitation » des participants ?***
8. ***Y-a-t-il des animateurs spécifiquement mandatés pour mener le processus de participation ?***
9. ***Qu'en est-il de l'information et du feedback dans le processus participatif ?***
10. ***En conclusion, à quel niveau de participation peut-on placer le processus ?***
11. ***Les initiateurs et décideurs, tirent-ils des enseignements du processus participatif ? Et les autres participants ?***

GLOSSAIRE

Cette grille d'évaluation plonge assez profondément dans le thème de la participation. Nous y utilisons parfois des notions plus spécifiques, même si nous avons, autant que possible, évité le jargon, souvent présent dans les documents techniques ou de spécialistes.

Pour éviter toute confusion, il nous a semblé intéressant de revenir, en début de document, sur certains termes, parfois inscrits dans le langage courant, en clarifiant la manière dont nous les utilisons dans les pages qui suivent :

- **PROCESSUS PARTICIPATIF**

Il s'agit d'une série d'actions que l'initiateur met en place pour donner la possibilité aux participants de donner leur opinion ou de formuler des propositions, et ainsi d'apporter leur contribution au processus de décision. Cela peut prendre la forme d'ateliers, d'interviews, de sessions de brainstorming, d'assemblées publiques…

Le processus participatif peut parfaitement coïncider avec le processus de décision, mais c'est rarement le cas dans la pratique.

- **PROCESSUS PARTICIPATIF TOURNÉ VERS LA DÉCISION**

Une institution ou un groupe de personnes veut changer une situation. Ils mènent une réflexion (parfois accompagnée de recherches préalables) pour ensuite pouvoir prendre une décision, laquelle aura des conséquences pour d'autres personnes. Cela peut porter sur n'importe quel type de décision ou de sujet (rénovation urbaine, aide à la jeunesse, enseignement ou même gestion du personnel dans une entreprise).

On parle ici de processus car il ne s'agit généralement pas d'une décision prise à un moment précis, en réponse à une simple question. La plupart des décisions dont on parle se construisent progressivement, en plusieurs phases : vérifier certains éléments (voir ce qui est possible, ce qui est permis…), peser le pour et le contre des options avancées, veiller à recueillir le point de vue de différents acteurs… Le tout aboutissant à une décision, qui diffère généralement de la première réponse qu'on aurait pu formuler à la question. Cette décision, même si elle est alimentée par un processus participatif, est souvent prise par des élus politiques ou des responsables.

- **PARTICIPATION**

Dans ce cas-ci, la participation correspond au choix d'associer des personnes et organisations à l'élaboration de propositions ou d'une décision, en les invitant à prendre part sous diverses formes possibles (voir notamment la question 10 qui aborde les différents niveaux de participation).

- **PARTICIPANT**

Personne qui participe à un processus participatif et qui, ce faisant, cherche à avoir de l'influence sur une décision.

- **DÉCIDEUR**

Institution(s) ou groupe de personnes qui a le pouvoir / la responsabilité de prendre la décision finale, sachant que celle-ci aura une influence sur la vie d'autres personnes. En réalité, il y a parfois plusieurs décideurs qui doivent décider en concertation.

- **INITIATEUR**

Institution, personne ou groupe de personnes qui prend l'initiative de mettre en place un processus de participation. Souvent, l'initiateur est un décideur, mais pas toujours.

- **ANIMATEUR DU PROCESSUS**

Personne ou organisation, sollicitée par l'initiateur, qui organise et accompagne le processus participatif.

MODE D'EMPLOI

Chaque double-page est construite autour d'une dimension, avec :

- **la question principale, des sous-questions, des propositions de réponse ;**
- **un encadré mauve avec une réflexion pour éclairer les éventuelles ambiguïtés apparues autour des notions utilisées.**
- **un encadré bleu avec des récits d'expériences diverses qui illustrent la question abordée.**

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Impliquer les citoyens dans le processus de décision ne doit pas nécessairement se faire à toutes les phases qui mèneront à une décision sur un projet, une situation. En effet, la participation n'est pas toujours possible ou nécessaire, parfois elle se limitera à une information sur l'état d'avancement.

Ceci dit, on observe que plus le processus de participation commence tard (c'est-à-dire à une étape déjà avancée de la prise de décision), plus il y a de chances que les citoyens ne se reconnaissent pas dans les résultats du processus de décision, voire qu'ils se mettent en opposition avec le choix retenu.

* Voir à ce sujet la question n°2 sur les enjeux du processus, parce que souvent la participation n'est organisée qu'au moment où les décisions les plus importantes sont déjà prises. Dans ce sens, les questionnements 1 et 2 sont très liés.

* Voir à ce sujet la question n°10 sur les niveaux de participation qui permet de préciser, à chaque phase du processus, dans quel type de participation on se trouve (information, consultation, concertation, coproduction, cogestion) pour que chacun comprenne là où on en est et ce qu'on attend de lui.

RECIT D'EXPERIENCE

Des habitants impliqués dans un processus participatif, mais pas dans un processus de décision

Au moment où le contrat de quartier « Houwaert-Bossuet » a démarré, des habitants étaient déjà engagés dans un processus participatif préparatoire avec la Commune, accompagné par le Bral. Leur demande était que le grand chancre urbain 'la Sagesse' soit réaménagé en Centre Interculturel. Lors de la définition du programme du contrat de quartier, la Région n'a pas pris en compte ce projet et l'a placé dans les opérations de réserve, qui pourraient être reconsidérées en cours de route, si d'autres projets s'avéraient irréalisables ou les budgets surévalués. Après deux ans, une fois arrivés à cette étape de reventilation, la Commune a bataillé pour faire reconnaître cette demande qui a finalement été prise en compte. Mais par la suite, de nouveaux choix politiques sont venus compliquer l'exécution du projet : une crèche a été installée dans les locaux, puis une association... Malgré la grande persévérance des habitants, pourtant associés au processus, seule une petite partie du projet initial a finalement été réalisée.

* Pour en savoir plus: www.bral.be

A QUEL(S) MOMENT(S) A-T-IL ÉTÉ POSSIBLE, POUR LES CITOYENS, D'AVOIR UNE INFLUENCE SUR LA DÉCISION?

- ***Que ce soit de manière prévue dans le processus de participation ou sous la forme d'opportunités qui se sont présentées, quand a-t-il été possible pour les participants de s'impliquer et de jouer un rôle dans la prise de décision(s)?***
- ***Au cours de la phase d'analyse du problème ou de la situation en question (diagnostic, état des lieux, étude préalable…) ?***
- ***Durant la formulation de propositions pour faire face à la situation ou au problème ?***
- ***Au moment de l'élaboration détaillée d'une ou de plusieurs propositions en vue d'aboutir à des mesures concrètes (plans, demandes de permis...) ?***
- ***Pendant l'exécution de ces mesures ?***
- ***Pendant l'évaluation de ces mesures ?***
- ***Pendant la gestion, l'entretien ou l'utilisation de ce qui a été réalisé ?***
- ***A aucune étape de la démarche ?***

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Il semble évident que les participants comprennent bien à quoi ils sont invités, avec qui ils échangeront, ce qu'on fera de leur parole ou propositions, etc.

Des imprécisions sur les objectifs (Le projet aura-t-il vraiment lieu ? Quelle décision a déjà été prise ? Le processus participatif sert-il davantage à « prendre la température » ou à devenir le lieu de construction de la décision finale ?...) deviennent vite nuisibles dans le sens où elles génèrent des frustrations et peuvent susciter de faux espoirs. Un processus qui manque de clarté et dans lequel les participants se sont sentis utilisés ou trahis engendre une situation où plus aucune démarche de participation n'est envisageable.

* Voir sur ce point la question n°8 relative aux animateurs, dont le rôle est fondamental pour affirmer clairement les objectifs et règles du processus participatif.

RECIT D'EXPERIENCE

Des cartes de départ qui se dévoilent en fin de processus

En 2000, un nouveau contrat de quartier (« Rue verte ») est lancé à Saint-Josse. Malgré un timing serré, la Commune et le Bral (subventionné par la Région) décident d'entamer un processus participatif pour l'élaboration du contrat-programme. Le Bral mobilise les acteurs du quartier dans des groupes de travail qui construisent des propositions et contre-propositions aux idées proposées par le bureau d'études. Les comptes-rendus sont systématiquement envoyés à la Commune et au bureau d'études. La principale demande des habitants était de ne pas concentrer l'essentiel du budget à une seule rue mais d'améliorer toutes les entrées du quartier. Or, en fin de phase préparatoire, la Commune a répondu que cette concentration était décidée de longue date. Et les comptes-rendus des groupes de travail... personne ne les avait lus.

* Pour en savoir plus: www.bral.be

Les objectifs et les règles du processus participatif sont-ils clairs ?

- *Estimez-vous que les initiateurs ont clairement formulé les objectifs du processus de participation ?*
- *Avez-vous l'impression que les initiateurs savent quelles décisions sont déjà prises et sur quels points la participation est encore possible et souhaitable ?*
- *Les participants sont-ils également au courant de tout cela ?*
- *Les participants savent-ils qui va prendre les décisions et les exécuter ? Et quand seront-elles prises ?*
- *Les participants savent-ils de quelle manière influencer les décisions ?*
- *Les participants connaissent-ils les règles du fonctionnement du processus participatif ?*

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Quand un processus participatif est mis en place, son initiateur (qui est souvent aussi le décideur) choisit les questions à mettre en débat, et donc souvent celles qui ne le seront pas. Parfois, même si c'est plutôt rare, l'initiateur pourra inciter les participants à proposer d'autres questions à mettre en débat.

Bien sûr, l'importance des questions mises en débat va amener de l'enjeu dans le processus participatif : si les participants sont en accord avec les sujets sur lesquels travailler, la mobilisation sera facile et les débats vite initiés. Par contre, si des sujets ne sont pas autorisés dans le processus de participation (surtout quand ils sont considérés comme importants par les participants), une frustration – voire un rejet du processus participatif – risque d'apparaître.

Ici, on se retrouve bien avec la préoccupation de savoir jusqu'à quel point ce sont les bonnes questions qui sont posées par rapport au problème de départ.

RECIT D'EXPERIENCE

Quand on pense l'utilisation de l'espace... après son réaménagement

Participer aux choix pour les aménagements « superficiels » alors que les « grandes » décisions ont déjà été prises ailleurs, c'est ainsi qu'on pourrait résumer le processus participatif mené autour de la place Rogier. Quand le processus commence, il n'est plus question de définir le projet d'ensemble. Même si de nombreux points de vue ont été récoltés, ils concernaient les aménagements du mail le long de la place et des boulevards ou encore le type d'activités à développer sur la place. Pas étonnant, du coup, que des voix se soient élevées pour dire qu'il n'y avait plus rien à décider ! Ici, l'enjeu a plutôt été de mener une réflexion sur l'utilisation d'un espace public déjà conçu.

* Pour en savoir plus: www.periferia.be

Le processus participatif porte-t-il sur les questions et enjeux appropriés ?

- *La formulation des problèmes abordés et les solutions déjà adoptées ont-ils été discutés avec les participants ?*
- *Les participants sont-ils satisfaits des décisions qui ont déjà été prises, sur ces questions et enjeux, ou les contestent-ils?*
- *Les participants auraient-ils souhaité que la participation porte sur d'autres sujets ou d'autres dimensions du problème abordé ?*
- *Considèrent-ils la discussion proposée comme secondaire, déconnectée ou détournée des enjeux réels qu'il faudrait mettre en débat ?*
- *Les participants ont-ils eu l'occasion de proposer d'autres points à mettre en débat ?*

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Fréquemment, les initiateurs oublient d'impliquer des personnes ou parties dans un processus, ou alors préfèrent ne pas trop élargir les invitations. Du coup, ce n'est qu'un groupe limité de personnes concernées qui a son mot à dire. L'exemple classique est l'aménagement d'une place ou d'une avenue où les riverains sont consultés, mais pas les usagers, comme les jeunes qui y jouent ou des personnes qui y passent à vélo, à pied ou en voiture. Et on en arrive à ce que ce soit les intérêts particuliers d'un seul groupe de personnes concernées qui prennent le pas sur d'autres intérêts.

Dans certains cas, des acteurs spécifiques peuvent avoir une influence importante sur la décision, comme des groupes de lobbying, des financiers, des commerçants... S'ils ne sont pas présents dans le processus participatif et passent par des canaux de communication directe avec les décideurs, les autres participants ne sont pas en contact avec eux et ne peuvent pas connaître leurs points de vue, ce qui empêche toute construction collective. Peuvent s'en suivre des décisions qui ne prennent pas en compte les avis exprimés dans le processus participatif et qui apparaissent alors comme arbitraires ou guidées par des « intérêts supérieurs ».

RECIT D'EXPERIENCE

Des habitants conviés à la table des promoteurs

En 2012, Electrabel a lancé un projet de construction de deux nouvelles tours sur la Kievitplein d'Anvers. Ils ont fait appel à un bureau d'architectes pour imaginer les plans du futur site. Très vite, un conflit a émergé dans le quartier, les habitants trouvant ce projet incohérent avec leur quartier : l'aspect trop massif et sombre des tours ou encore le risque de créer une zone totalement morte et désinvestie en dehors des heures de bureau. Ils ont donc déposé une lettre d'opposition contre les plans proposés. Interpellés, les promoteurs et architectes ont invité les habitants à se mettre autour de la table pour repenser ensemble le projet. Ils ont, par exemple, décidé de remplacer le restaurant d'entreprise en taverne ouverte à tous, génératrice de va et vient. Au final la rencontre de ces différentes expertises aura permis de faire naître un meilleur projet, mieux adapté au quartier et soutenu par les habitants. Par la suite, les architectes, convaincus du processus, ont initié des démarches similaires pour un autre projet. Mais dans ce processus, que fait-on du pouvoir public ?

* Pour en savoir plus : http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20130607_00614754

Toutes les parties concernées sont-elles autour de la table ?

- ***Toutes les personnes concernées ont-elles été informées et invitées au processus participatif ?***
- ***Les participants ont-ils eu la possibilité de communiquer avec toutes les autres parties et tous les acteurs concernés ? Même des personnes, des groupes ou des institutions qui ont leurs propres canaux pour influencer la décision (comme des organisations publiques, des investisseurs…)?***
- ***Tous ces acteurs se sont-ils retrouvés, ensemble et dans le même espace, pour prendre part au processus de participation ?***
- ***Les participants ont-ils eu la possibilité d'exprimer vraiment leur opinion, même si elle est différente de celle d'autres acteurs?***

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Que des personnes choisissent de ne pas prendre part à un processus participatif n'est pas un problème en soi : la participation n'est pas obligatoire. Mais si quelqu'un trouve important d'y participer, il est dommage qu'il n'en ait pas l'occasion. Une décision qui influence fortement la vie des personnes, mais qui se prend au sein d'une instance supérieure et à laquelle il n'est pas possible de prendre part, est frustrante.

Si pour l'une ou l'autre raison, le processus participatif ne retient qu'un nombre limité de personnes, il est important que chacun sache pourquoi il a été retenu et peut participer, quand il peut se porter candidat à participer, et quels modes d'interaction il aura avec les personnes et acteurs concernés.

Une fois la question des participants éclaircie, apparaît aussi la préoccupation de la qualité de la participation : chacun peut-il s'exprimer de la même façon ?

* Voir la question n°4 qui cherche aussi à veiller à ce que toutes les parties soient autour de la table.

RECIT D'EXPERIENCE

Des personnes extérieures porteuses d'un autre regard et d'une vision plus large

« Quartiers Durables Citoyens » est un appel à projets régional destiné à des groupes citoyens menant des projets liés au développement durable au sein de leur quartier. L'évaluation des projets, qui mène à définir la manière dont l'enveloppe disponible sera répartie entre tous ces projets, a été confiée à un « Conseil des Quartiers ». Au cours de la première année, ce Conseil était ouvert à tous les quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'ils soient porteurs ou non d'un projet. Lors de celui-ci, il s'est révélé difficile pour les quartiers porteurs de projets d'être à la fois dans le rôle d'évaluateur et celui de porteur de projet. Collectivement, il a donc été décidé que les quartiers porteurs d'un projet ne participeraient plus à la phase d'évaluation. Par contre, pour éviter l'« entre soi », des personnes extérieures, issues d'autres réseaux associatifs et citoyens, ont été intégrées afin d'apporter un autre regard et une vision plus transversale et régionale.

* Pour en savoir plus : www.quartiersdurablescitoyens.be

Le processus participatif est-il ouvert à toute personne qui veut participer?

- *N'importe qui peut-il participer au processus ? Comment ont été envoyées les invitations et comment les personnes sont-elles informées de l'existence du processus participatif ?*
- *S'il n'y a qu'un nombre limité de personnes invitées, les critères de sélection sont-ils clairs et objectifs pour ces participants et les autres ?*
- *S'il y a eu appel à un candidats pour participer au processus, l'information sur le moment où se proposer est-elle claire et largement diffusée ?*
- *Dans le cas d'un groupe restreint, les participants ont-ils l'occasion de prendre contact et de dialoguer avec les personnes et acteurs concernés par le projet ou la situation en question ?*
- *Dans tous les cas (participation ouverte, participation limitée ou appel à candidats), est-ce que chaque participant a la possibilité de donner son opinion, y compris s'il n'est pas expert ?*

POURQUOI CETTE QUESTION ?

A partir du moment où le processus participatif cherche à réunir une diversité de personnes et acteurs, tous n'étant pas nécessairement habitués à prendre part à ce genre de processus, une attention particulière est indispensable si on veut que chacun puisse contribuer, voire même influencer les décisions. Il en va de la valeur démocratique du processus.

De par sa fonction, ses connaissances, son expérience et ses références et contacts, chaque personne a une position spécifique et trouvera sa place dans le processus participatif d'une manière qui lui sera propre. Avec les personnes les moins habituées (et parfois qui estiment avoir peu d'influence), un soutien professionnel spécifique sera souvent nécessaire pour qu'elles se sentent à l'aise d'exprimer leur point de vue (et légitimes de le faire !).

* A mettre en lien avec la question n°7 autour de la « capacitation » qui souligne le potentiel de renforcement des capacités des personnes à prendre part à un processus de participation et à contribuer aux échanges.

RECIT D'EXPERIENCE

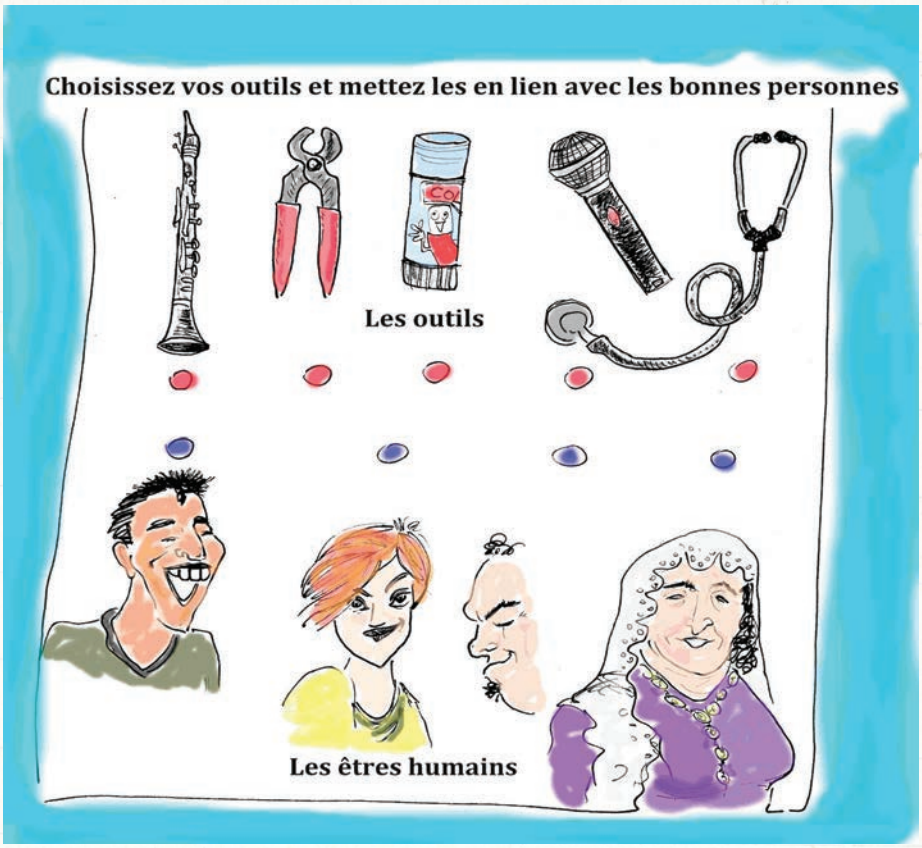
Des méthodes diverses pour toucher différents publics

Dans le cadre du réaménagement de la plaine de jeux du parc Bonnevie à Molenbeek, la Maison de quartier Bonnevie a mené un large processus participatif, aux côtés du bureau d'études Suède36. Ensemble, ils ont mis sur pied des ateliers participatifs pour faire un diagnostic du parc actuel, ensuite pour présenter et critiquer la maquette de l'avant-projet. Leur volonté était de toucher non seulement un maximum d'habitants et d'associations du quartier, mais aussi les autres usagers du parc, d'où qu'ils viennent et quel que soit leur âge. A plusieurs reprises, ils se sont donc rendus sur la plaine de jeux Bonnevie et au marché du jeudi, ils sont aussi allés à la rencontre des enfants des écoles avoisinantes ainsi que de leurs parents, ils ont contacté le groupe de femmes de la Mosquée voisine, les utilisateurs d'une maison de jeunes, etc. Ils ont imaginé des ateliers « sur mesure » pour chaque groupe d'âge, chaque public et organisé des événements tout public. Suède36 a participé à la plupart de ces moments, pour écouter les avis de chacun et en tenir compte au mieux.

* Pour en savoir plus : www.bonnevie40.be

La méthodologie est-elle appropriée pour stimuler la participation d'un grand nombre de personnes ?

- *Est-ce que le rythme, l'endroit et les horaires choisis pour les réunions et les rencontres permettent la participation d'une diversité de personnes et de groupes ?*
- *La communication sur le processus participatif est-elle adaptée aux différents groupes-cibles ?*
- *Les méthodes utilisées stimulent-elles vraiment la participation des personnes et groupes présents ? Y compris de ceux qui sont considérés comme « moins influents » ?*
- *Les personnes et groupes les moins habitués à participer reçoivent-ils un soutien supplémentaire ? Ce soutien, par qui est-il mis en œuvre ? Et l'est-il de manière indépendante des décideurs et initiateurs du processus ?*



POURQUOI CETTE QUESTION ?

Dans la pratique, on trouve peu de processus participatifs qui intègrent une composante de « capacitation » ; celle-ci existe plutôt en dehors du processus, sous la forme d'un travail mené par des associations. Pourtant, pour devenir de réels lieux de débat démocratique multi-acteurs, de nombreux processus participatifs devraient se donner pour objectif de permettre cette « capacitation ».

Par exemple, en renforçant les capacités des participants en termes de:

- **connaissances et compréhension du ou des thème(s) abordé(s) au sein du processus participatif ;**
- **analyse des enjeux sous-jacents présents dans le processus participatif, qu'ils soient explicites ou non ;**
- **manière de prendre part, de participer aux échanges, de proposer ;**
- **reconnaissance des intérêts de chaque acteur du processus participatif, et donc de sa valeur et de sa place d'acteur au sein de la société ;**
- **construction d'une décision collective qui ne soit pas nécessairement un consensus, ni la solution d'un acteur spécifique ;**
- **règles du jeu de la participation, la possibilité de les questionner et de proposer d'autres modes de faire ;**
- **...**

RECIT D'EXPERIENCE

Réaliser une analyse du quartier pour défendre ses idées publiquement

Dans le quartier Annessens, des moments de rencontre entre habitants et élus politiques sont organisés plusieurs fois par an. Il y a d'abord les « cafés politiques » annuels, où habitants, associations et décideurs se retrouvent autour d'une même table pour discuter des enjeux prioritaires pour le quartier. Chacun dispose d'un temps limité pour échanger sur un sujet, avant de changer de table et donc d'interlocuteurs. Une sorte de speed-dating "citoyens-élus". Il existe également des groupes de travail qui s'organisent autour d'un thème, choisi pour plusieurs années. Collectivement, le groupe détermine les aspects à approfondir, ce qui doit être modifié, les niveaux de pouvoir à interpeller, etc. Pour renforcer ces dynamiques, les travailleurs communautaires du Buurtwinkel et de Samenlevingsopbouw Brussel mènent en parallèle un processus de mise en capacités des habitants, afin qu'ils s'approprient les enjeux de leur quartier, débattent des problèmes, les cartographient et développent, à partir de ça, des idées et propositions qu'ils pourront transmettre clairement aux élus, notamment lors des « cafés politiques » où le temps d'échanges est assez limité.

* Pour en savoir plus : www.buurtwinkel.wordpress.com

Y-a-t-il une opportunité d'empowerment, de « capacitation » des participants ?

- ***Le processus participatif accroît-il les capacités des participants ?*** *Par exemple, en termes d'élaboration de propositions, en tenant compte des enjeux amenés par les autres participants ; de compréhension des mécanismes décisionnels pour savoir comment y prendre part ; en termes d'organisation collective, en permettant que chacun trouve sa place…*
- ***Les participants sont-ils capables, après un certain temps, de fonctionner sans soutien extérieur (des animateurs ou d'un autre acteur) ? L'animateur (ou autre acteur) encourage-t-il cette autonomie ?***
- ***Le processus permet-il aux participants de faire du lien entre les sujets discutés et d'autres situations ? Favorise-t-il un élargissement des débats et de l'analyse critique développée par des sauts d'échelle en termes de territoires, de thématiques…***

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Animer un processus participatif requiert des compétences et ne s'improvise pas. On observe que, selon les cas, les processus participatifs sont animés par des professionnels externes ou par des personnes liées, directement ou indirectement, aux initiateurs du processus, qu'il s'agisse d'institutions publiques ou d'associations. Dans la plupart des cas, on constate une meilleure qualité du processus participatif, et donc aussi du processus de décision, lorsqu'il y a des animateurs externes.

Cela se traduit par le fait que, s'ils sont suffisamment indépendants, la présence d'animateurs externes aide à réduire la méfiance entre les participants, particulièrement à l'égard des décideurs. Petit à petit, un climat de confiance s'installe et encourage une participation plus effective de tous.

Il est donc fondamental que les initiateurs et décideurs concluent des accords très clairs avec les animateurs par rapport à leurs mandats et aux règles du processus. Cela ne signifie pas que le rôle d'animateur ne peut pas être assuré par une personne d'un pouvoir public, voire même par des participants à tour de rôle… Mais il est alors important de resituer le rôle de l'animateur dans le temps et de voir s'il s'agit d'une fonction permanente.

* A mettre en lien avec la question n°10 sur le niveaux de participation dans la mesure où la responsabilité de l'animateur variera en fonction du niveau recherché de participation (sa manière de faire ne sera pas la même s'il s'agit d'informer ou d'animer une démarche de cogestion).

RECIT D'EXPERIENCE

Une indépendance revendiquée, coûte que coûte

Dans le cadre du contrat de Quartier Durable « Canal-Midi », Periferia a été sollicitée pour animer des temps de construction collective, pour alimenter l'élaboration des projets liés aux nouvelles infrastructures, en repartant de l'expertise et du savoir des habitants qui vivent dans ces espaces. Le rôle de Periferia est rapidement devenu un point de tension avec la Commune car celle-ci, sans le dire clairement, voulait davantage que l'équipe agisse comme des agents de proximité, en travaillant auprès des citoyens afin qu'ils ne vandalisent pas les nouveaux équipements. Un décalage de vision qui a engendré de nombreuses discussions et négociations avant chaque temps participatif. Alors que les animateurs revendiquaient leur posture d'animateurs indépendants, la Commune les considérait comme des sous-traitants chargés de défendre ses intérêts.

* Pour en savoir plus : www.periferia.be

Y-A-T-IL DES ANIMATEURS SPÉCIFIQUEMENT MANDATÉS POUR MENER LE PROCESSUS DE PARTICIPATION ?

- ***Le processus de participation est-il mené avec des personnes qui ont pour seul rôle d'animer ?***
- ***Sont-ils suffisamment indépendants des décideurs et des initiateurs ?***
- ***Le mandat et le rôle de ces animateurs sont-ils clairement définis ? Et sont-ils connus et clairs pour les participants ?***
- ***Les animateurs sont-ils compétents ? En quoi leur présence est-elle importante ? Que permettent-ils ?***
- ***Ont-ils la responsabilité de communiquer une manière de faire ? Cherchent-ils à autonomiser les participants pour qu'ils soient à même d'animer ce genre d'espace par la suite ?***

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Un processus de décision requiert souvent un ensemble de connaissances et d'expertise. Pour permettre aux personnes qui n'ont pas tous les éléments en mains de prendre part au processus, il faut donc donner accès à une information compréhensible et de qualité. De cette manière, les personnes peuvent se faire une idée de la problématique et évaluer les conséquences de chaque option.

Par la suite, rendre compte de chaque étape du processus de participation et du processus de décision est tout aussi essentiel pour que les participants puissent accompagner la démarche et toujours disposer de tous les éléments présentés et discutés depuis le début.

Étant donné que celui qui élabore les comptes-rendus peut oublier certains éléments ou leur donner certaines orientations, il est important que les participants puissent apporter des corrections aux comptes-rendus.

Enfin, disposer des comptes-rendus permet de garder la mémoire de toutes les étapes et permet d'envisager plus facilement des suites au processus.

RECIT D'EXPERIENCE

Un processus pour penser la rénovation de boulevards sans avoir accès aux plans

Dans le cadre de la rénovation des boulevards centraux, la Ville de Bruxelles a mis en place un processus participatif pour consulter les habitants. Un processus qui a généré de nombreuses critiques notamment quant à l'accès à l'information. L'ARAU a rédigé une analyse de ce processus pour interpeller à ce sujet : " La Ville de Bruxelles n'a pas jugé utile, à ce jour, de rendre publics l'ensemble des plans et des études qui les fondent, et ce malgré les demandes répétées des habitants et des associations. (...) comment analyser et commenter un document qui n'est pas accessible au public ? N'y a-t-il pas une contradiction à promouvoir un processus transparent et indépendant alors que les plans ne sont pas disponibles ? "

* Pour en savoir plus : www.arau.org/au/9719dbd07190278fe36a7ee252ce5249a0e794a1.pdf

Qu'en est-il de l'information et du feedback dans le processus participatif ?

- *Les participants reçoivent-ils une information suffisante pour comprendre le contexte, les enjeux politiques et les possibilités d'action ? Et pour se forger une opinion ?*
- *L'information arrive-t-elle à temps ?*
- *L'information est-elle compréhensible par la plupart des gens ?*
- *Y a-t-il un compte-rendu correct, complet et compréhensible des différentes étapes du processus participatif ? Intègre-t-il les engagements et décisions pris au fur et à mesure du processus ? Et les points de désaccords ou de conflits ? Les participants ont-ils l'occasion d'approuver ou de corriger ce compte-rendu ?*
- *Les participants, reçoivent-ils un feedback (c'est-à-dire une information a posteriori) sur ce qui a été fait de leurs propositions et commentaires discutés dans le processus participatif ?*
- *Quel type de suivi est prévu après la fin du processus participatif ?*

Language d'experts?

POURQUOI CETTE QUESTION ?

Cette question apparaît à la fin des questionnements, car il s'agit bien d'évaluer le niveau de participation sur l'ensemble du processus participatif, et pas sur une étape spécifique. Les réponses apportées aux questions précédentes devraient permettre de l'identifier plus clairement.

Bien souvent, pour atteindre un niveau de participation spécifique sur l'ensemble du processus participatif, on devra passer par des étapes de participation d'un autre niveau. Par exemple, dans certains cas, il est utile de passer par des étapes d'information avant de pouvoir construire des propositions avec tous les participants. Pourtant, in fine, on considèrera que l'ensemble du processus s'est bien situé dans un niveau de co-production.

Pour les auteurs de la Plateform Participation, la coproduction apparaît comme le niveau de participation idéal, car toutes les parties prenantes arrivent à construire la décision ensemble. Toutefois, il est parfois plus réaliste de choisir un autre niveau, parce que les délais ou des thématiques trop controversées ou autres, ne permettent pas de garantir les conditions d'une réelle coproduction. Dans ce cas, il est important que les initiateurs et les décideurs choisissent un niveau déterminé, qu'ils communiquent clairement ce choix et le respectent.

RECIT D'EXPERIENCE

L'importance de clarifier le jeu dans lequel on joue

Depuis 2010, l'ordonnance régionale relative aux contrats de quartier prévoit l'instauration de Commissions de Quartier dans chaque contrat de quartier. Il s'agit d'un espace composé d'habitants et représentants de la société civile et des pouvoirs publics qui est consulté sur l'ensemble des projets du contrat de Quartier Durable. Pourtant, en début de processus, il est fréquent que cet espace soit présenté comme un lieu de validation de propositions émanant de la Commune et des porteurs de projet. D'ailleurs, on acte que « la CoQ (commission de quartier) a validé » la proposition. A d'autres moments, il s'agit essentiellement d'un espace où l'on vient pour s'informer des avancées des projets, sans réels échanges. Parfois même, le statut des CoQ se modifie en cours de processus. Le dispositif n'apparaît donc pas très clair et cela génère souvent des frustrations, voire un certain découragement des participants qui ont parfois bien du mal à mesurer l'influence réelle de leur implication.

En conclusion, à quel niveau de participation peut-on placer le processus ?

Dans les décisions prises, les suggestions et exigences formulées par les participants sont-elles prises en compte ? Et, du coup, auquel de ces niveaux de participation le processus s'apparente-t-il le plus :

- ***à de la consultation ?***

On peut donner son avis par rapport à certains points, parfois sans disposer de tous les éléments du dossier mais on n'est pas présent au moment de la décision pour défendre son avis face aux autres acteurs.

- ***à de la concertation ?***

Avec les autres acteurs, on échange nos points de vue et on cherche à se mettre d'accord, ce qui amène généralement à disposer de tous les éléments du dossier. Mais même si c'est sur base de discussions, ce sont finalement les décideurs qui prennent la décision à huis clos.

- ***à de la coproduction ?***

Dans ce cas, il ne s'agit pas d'approuver la proposition d'un acteur mais de construire une solution avec l'ensemble des participants, en tenant compte de la diversité des opinions qui se seront exprimées. Ensuite, les décisions sont prises – et de préférence suivies – au sein du processus de participation, ou sinon validées dans des espaces de décision.

Est-ce que le processus de participation – et non pas une de ses étapes spécifiques – correspond plutôt à une participation « de façade », dans la mesure où il ne va pas plus loin que la transmission d'informations de la part des initiateurs aux personnes et groupes concernés ? Ou y a-t-il des ateliers ou d'autres actions prévues, mais sans que l'apport des participants ne puisse être apprécié ?

Ou alors, ne sait-on pas clairement à quel niveau le processus de participation se situe?

Enfin, le niveau évalué correspond-t-il au niveau qui avait été prévu initialement ? Et était-ce ce qui convenait ? Le processus, a-t-il été plus loin dans la pratique ?

POURQUOI CETTE QUESTION ?

En proposant cette grille de questionnements, nous voulons rendre les processus de décision plus participatifs et plus démocratiques, en cherchant toujours à les améliorer. C'est pourquoi, il est essentiel que les initiateurs et décideurs de tels processus tirent de leçons des expériences menées, d'une part pour corriger leurs erreurs, et d'autre part pour élargir à d'autres domaines les processus participatifs qui ont fait leurs preuves.

Le moment de l'évaluation, s'il est bien pensé et animé, permet généralement d'avoir un bon dialogue entre les participants. C'est pour cette raison que cette question peut aider à remettre en débat le cadre et les références des uns et des autres sur les processus participatifs et de décision, en proposant de nouvelles pistes et modes de faire.

RECIT D'EXPERIENCE

S'approprier des modes de fonctionnement qui ont fait leur preuve

Après deux années de collaboration au processus de Budget Participatif à Scheut, la Maison de quartier, qui dépend de la Commune d'Anderlecht, a décidé de faire du budget participatif son nouveau mode de fonctionnement interne. Les animateurs ne souhaitaient plus être les seuls à décider les activités qui seraient mises en place dans la Maison de Quartier et, à travers ça, la manière dont leur budget disponible pour çes activités serait utilisé. Depuis janvier 2014, leur budget « activités » a été injecté au fonds mis à disposition par la Région pour alimenter ce budget participatif du quartier. Ce mode de fonctionnement est tel qu'aujourd'hui, les animateurs de la Maison de quartier eux-mêmes doivent soumettre chacune de leurs idées de projet à la validation des habitants.

* Pour en savoir plus : www.periferia.be

Les initiateurs et les décideurs du processus tirent-ils des enseignements du processus participatif ? Et les autres participants ?

- *Les initiateurs et les décideurs font-ils l'effort de corriger d'éventuelles erreurs commises dans le processus participatif, éventuellement pour une prochaine fois ?*
- *Les initiateurs et les décideurs s'efforcent-ils de reprendre les «bonnes pratiques» du processus participatif dans d'autres processus de participation (relatifs à d'autres domaines, à d'autres échelles territoriales, à d'autres compétences…) ?*
- *Existe-t-il des croisements avec d'autres expériences ? Et les évaluations des différentes expériences peuvent-elles s'alimenter les unes les autres ? Et produire une réflexion d'ensemble ?*
- *Quels enseignements tirent les participants de l'expérience ? Ont-ils des suggestions pour améliorer ou modifier les processus participatifs ?*

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, 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.

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

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Une publication de Periferia dans le cadre de l'Éducation permanente