



LA PARTICIPATION EN REGION BRUXELLOISE : ENJEUX, CONSTATS ET DEPLOIEMENT

Note de vision

Service de la Participation en Région
bruxelloise

COLOPHON

Auteur

perspective.brussels
rue de Namur, 59 – 1000 Bruxelles

Date de réalisation

septembre 2022

Contact

Stéphanie Willems - swillems@perspective.brussels

Cassio Lopes - clopes@perspective.brussels

Marie Noack - mnoack@perspective.brussels

Guillaume Petit - gpetit@perspective.brussels

TABLE DES MATIERES

LE MOT DE LA REFERENTE	4
I. POUR UNE IMAGE POSITIVE DE L'ACTION PUBLIQUE	5
1. LA REALITE BRUXELLOISE	6
II. ETAT DES LIEUX DES BESOINS	8
1. METHODOLOGIE	8
<i>Première rencontre avec les Bruxellois à la Fête de l'Iris</i>	9
2. DIAGNOSTIC	9
2.1. Préciser les objectifs assignés à la participation au sein des projets	10
<i>Focus sur la participation au sein des questions de développement du territoire</i>	12
2.2. Renforcer l'accessibilité des processus et l'inclusion de tous	13
2.3. Développer la coordination, la cohérence, la cohésion et la communication entre les différents acteurs de la participation	14
2.4. Accroître les moyens, qu'ils soient techniques, humains ou financiers, alloués aux divers processus	15
3. CONCLUSION DU DIAGNOSTIC	16
III. OPERATIONNALISATION	17
1. METTRE EN PLACE UN CADRE QUI RENFORCE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	17
1.1. La plateforme	17
1.2. Les moyens du service	18
2. FAVORISER L'EMERGENCE D'INITIATIVES CITOYENNES	19
2.1. Focus sur l'inclusion des publics	20
3. PLANIFICATION	22



LE MOT DE LA RÉFÉRENTE

En mars 2022, j'ai eu le plaisir de prendre mes fonctions en tant que Référente du nouveau Service de la Participation citoyenne de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous disposions des balises fixées par le Gouvernement dans le cadre de la Déclaration de politique générale 2019-2024, déclinées dans la note d'orientation adressée par le Ministre chargé de la Démocratie participative au Parlement ainsi que d'une note au Gouvernement précisant nos missions et certaines modalités de mise en place. J'en reprends ci-après deux extraits qui ont guidé notre travail préparatoire :

- > « Renforcer et stimuler la culture et le recours aux méthodes participatives dans le développement des projets en Région de Bruxelles-Capitale » ;
- > « Un rôle d'appui auprès des organismes publics régionaux et locaux, ainsi qu'aux collectifs citoyens souhaitant un soutien ».

La note exposait en outre plusieurs objectifs, dont notamment la réalisation d'une note de vision endéans les 6 mois après l'entrée en fonction du Référent.

Il nous est rapidement apparu incontestable que l'installation du service ne pouvait faire l'objet d'un entre-soi et de discussions à huis clos. L'importance de le construire sur base de la note d'orientation, mais aussi sur des constats et des besoins relayés par les acteurs eux-mêmes, tant publics (organismes publics régionaux et locaux) que privés (le citoyen, les collectifs, les associations), a été une évidence.

Très vite, les rendez-vous se sont ainsi fixés et plus d'une trentaine de rencontres ont été réalisées en l'espace de deux mois et demi. Il a été impossible pour le service d'échanger avec l'ensemble des acteurs actifs en participation dans les délais qui lui étaient impartis. C'est un travail à poursuivre, tant les parties prenantes sont riches et variées.

Nous tenons à remercier sincèrement tous les acteurs que nous avons rencontrés. Ils ont alimenté et stimulé notre réflexion et nous permettent de présenter aujourd'hui cette note de vision, laquelle est construite en trois parties.

La première pose un regard sur les enjeux de démocratie participative en Belgique et spécifiquement en Région bruxelloise. La deuxième présente le diagnostic des besoins en termes de participation et les raisons entravant la mise en place de processus de qualité. Enfin, la troisième partie expose les moyens imaginés par le service pour déployer son action et répondre aux besoins identifiés dans le diagnostic.

La vision ici exprimée se nourrira et évoluera au fil de la mise en place de nos actions et de nos rencontres. Elle se doit d'être alimentée en continu par nos discussions et nos réflexions.

Alors, sollicitez-nous et échangeons !

Stéphanie WILLEMS

I. POUR UNE IMAGE POSITIVE DE L'ACTION PUBLIQUE

Affirmer que le fossé se creuse entre citoyens et pouvoirs politiques est indiscutable. De nombreux baromètres en ont fait le constat au fil des années¹.

Les symptômes sont nombreux et s'amplifient : manque d'intérêt pour la chose publique, méfiance à l'égard des institutions et des femmes et hommes politiques, taux d'abstention aux élections², impression d'inefficacité des services publics, prolifération de fausses informations (fake news), etc.

Le constat est difficile : beaucoup de citoyens remettent en cause la légitimité de l'action publique, s'y opposent, s'en désintéressent voire s'en détachent complètement. Il ne faut cependant pas imaginer qu'ils sont désengagés et peu concernés. La plupart ont des éléments à partager et ressentent la nécessité d'être écoutés. Mais des dangers fragilisent par ailleurs notre système démocratique : les populismes et les idées extrêmes tirent profit de cette frustration et de ce besoin d'être entendu. La perte de confiance envers les acteurs et institutions publiques engendre non-respect voire désobéissance vis-à-vis des décisions prises.

A ce stade de la prise de conscience, il est indispensable de questionner collectivement les raisons profondes de ces mécanismes de rejet et de saisir l'urgence de passer à l'action. Quel est le sens donné aujourd'hui à l'action politique et à la démocratie représentative ? Comment tendre vers plus d'efficacité, de transparence et de lisibilité dans un contexte institutionnel complexe ? Comment créer les conditions d'une reconnexion des citoyens à l'action publique ?

En ce qui concerne les réponses à apporter pour une action publique efficace et une reconnexion avec le citoyen, les processus de participation et de délibérations citoyennes, s'ils ne sont pas les seuls leviers à activer, sont des appuis importants. Ils rendent possible une meilleure prise en compte des idées et avis des citoyens dans une temporalité différente et complémentaire à celle du scrutin électoral. Ils permettent d'impliquer les citoyens dans la vie politique et non plus de faire pour eux sans eux !

Il s'agit donc de mettre en place un système innovant de gouvernance éclairant l'action politique, sans s'y substituer. Cette gouvernance innovante, en associant plus étroitement le citoyen, a pour ambition de permettre de renforcer tant la légitimité démocratique que la qualité de la décision prise, mais aussi d'informer, de former et d'améliorer les connaissances du citoyen tout en l'éloignant du populisme, des fake news et du complotisme.

¹

- B. SCHEUER, S. BOUQUIN & D. TREMBLOY, Noir, Jaune, Blues 2017, *Quel monde voulons-nous bâtir ?* (cecineestpasune crise.org), 2017.

- *Grand baromètre : la crise de confiance envers les politiques se confirme*, dans Le Soir, 13.12.2021. ([Grand Baromètre : la crise de confiance envers les politiques se confirme - LeSoir.be](http://GrandBarometre : la crise de confiance envers les politiques se confirme - LeSoir.be))

- *Baromètre Solidaris 2021, Confiance et Bien-être*, Institut Solidaris, décembre 2021.

([Baromètre Confiance & Bien-être 2021 – Institut Solidaris \(institut-solidaris.be\)](http://Barometre Confiance & Bien-être 2021 – Institut Solidaris (institut-solidaris.be)))

² 17% des bruxellois se sont abstenus d'aller voter pour la Chambre des représentants aux élections de 2019 (sources IBSA - Perspective : 17 % des Bruxellois se sont abstenus de voter pour la Chambre des représentants en 2019 | IBSA)



1. LA RÉALITÉ BRUXELLOISE

Bruxelles en tant que jeune Région cosmopolite³, comptant plus de 1,2 million de citoyens, n'échappe pas au regard critique à propos de son fonctionnement et des résultats de son action publique. Ses enjeux sont multiples et complexes : lutte contre les inégalités et la précarité, développement économique au service de ses habitants, transition climatique et environnementale, cohésion sociale et brassage culturel, « *vivre en ville* » et maillage urbain, accueil et gestion des flux migratoires, etc. A l'instar d'autres grandes villes, les réponses qu'elle est en mesure d'apporter aujourd'hui lui permettront d'aborder les grandes mutations nécessaires à l'horizon 2030.

Dans son « *Diagnostic socio-économique, territorial et environnemental de la Région de Bruxelles-Capitale suite à la pandémie de Covid-19* »⁴, perspective.brussels identifie la crise sanitaire en Région bruxelloise comme révélatrice et accélératrice de fragilités sociales. Il met en lumière également d'autres enjeux, comme ceux de métropolisation, de densité urbaine raisonnée, de « *ville à proximité* » et de ville résiliente pour d'autres chocs.

Il conclut également que « *La crise actuelle pourrait avoir ce rôle de transformation de l'approche au territoire et contribuer à la définition du mode de vie urbain pour les décennies prochaines* »⁵ tout en spécifiant que « *Dans ce contexte, la définition puis la traduction des éléments d'une vision en une méthode, un planning et des outils doivent plus que jamais faire l'objet d'une stratégie visant à **associer les différents acteurs de la ville (dont en priorité les citoyens)**, en commençant par une communication performante à l'attention de tous les publics pour informer, expliquer et permettre un débat serein* »⁶.

Car la stratégie fondamentale nécessaire pour la Région bruxelloise est celle-là : impliquer les Bruxellois dans toute leur diversité, toutes leurs différences et en toute transparence dans la co-construction de la Ville de demain. La participation permettra de relever les défis systémiques que la Région doit aborder tant à l'échelle locale que dans ses grandes politiques publiques et de recréer un langage commun. Sortir de l'individualisme et du « je » pour aller vers une identité du « nous » et des pratiques de solidarité entre Bruxellois.

Le Gouvernement l'affirmait en 2019 : « *Les partenaires de majorité entendent ouvrir les espaces de la démocratie aux Bruxellois et soutenir toutes les initiatives qui renforcent l'identité bruxelloise, la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance des Bruxellois à leur quartier, à leur commune, et à leur région. Cette identité bruxelloise brille par sa résilience et son ouverture au monde. La lutte contre les discriminations, les inégalités et les incivilités seront au cœur d'une politique d'égalité des droits qui garantit à chaque Bruxellois les conditions de son émancipation.* »⁷

³ Dans ses travaux d'analyse de la Région de Bruxelles-Capitale, l'IBSA de Perspective fait état d'une population bruxelloise bien différente des deux autres régions. Elle est la région avec la population la plus jeune, maintenant un solde migratoire international important et présentant un taux important de sa population sous le seuil de risques de pauvreté.

(Sources : *Baromètre démographique de la population bruxelloise 2020*, focus 43, Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse, 2020. ; *Baromètre démographique de la population bruxelloise 2021*, focus 46, Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse, 2021. ; *Mini-Bru, La Région de Bruxelles-Capitale en chiffre*, Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse, 2022.)

⁴ *Diagnostic socio-économique, territorial et environnemental de la Région de Bruxelles-Capitale suite à la pandémie de Covid-19*, perspective.brussels, Bruxelles, Mai 2022.

⁵ Diagnostic, opcit., p. 182.

⁶ Diagnostic, opcit., p. 188.

⁷ Déclaration de politique générale générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024, pages 7-8.

C'est ainsi qu'en 2019, une nouvelle compétence ministérielle de démocratie participative, attribuée au Ministre Alain Maron, a vu le jour et que la volonté de mettre en place un service de la Participation sur le territoire de la Région bruxelloise a été marquée politiquement. Par la création de ce service, le Gouvernement bruxellois souhaite faciliter la participation en appuyant les organismes publics locaux et régionaux ainsi que les collectifs citoyens.

L'ambition est là. Les balises sont posées. La participation entre au service de la Région pour la renforcer et l'accompagner dans les réponses qu'elle doit apporter sur ses grands enjeux.



II. ÉTAT DES LIEUX DES BESOINS

1. MÉTHODOLOGIE

Après une première prise de connaissance de la littérature existante sur la participation citoyenne, le service a créé un canevas d'entretiens semi-directifs permettant de baliser les rencontres avec les acteurs bruxellois de la participation (académiques, administrations, bureaux d'études, réseaux associatifs). Celui-ci abordait les questionnements incontournables tout en permettant une discussion fluide et libre faisant émerger les besoins et préoccupations encore non-identifiés.

De mai à début juillet 2022, plus d'une trentaine⁸ d'acteurs ont été rencontrés par le service. Au fur et à mesure de ces rencontres, les entretiens étaient retranscrits et les informations consolidées lors de moments intermédiaires de travail au sein du service.

Un travail de benchmarking⁹ a également été réalisé auprès d'autres grandes villes européennes et internationales. Les bonnes pratiques ainsi identifiées sont soulignées dans le diagnostic suivant.

Enfin, le Service de la Participation était présent à la Fête de l'Iris en mai 2022 sur le stand de perspective.brussels. Cette présence a permis d'échanger avec les Bruxellois et d'alimenter le regard critique porté sur la participation.

⁸ Atelier de Recherche et d'Action urbaines, M. Mathieu Berger(UCL), SPF Stratégie et appui (BOSA), Brulocalis, Bruxelles Environnement, Cellule Vie étudiante (perspective.brussels), Centre interministériel de la Participation citoyenne (Paris), Citydev, CIRB.brussels, Département Stratégie territoriale (perspective.brussels), M. Eric Corijn (VUB), Ecores, Eurocities, Fédération des services sociaux, Fondation Roi Baudouin, G1000, Giveaday, Inter-Environnement Bruxelles, Missions publiques, Parlement francophone bruxellois, Periferia, M. Jean-Benoît Pillet (ULB), M. Min Reuchamps (UCL), Service École (perspective.brussels), Service ICT (perspective.brussels), Service Participation de la Ville de Bruxelles, Urban.brussels, Urban Species, Mme. Emilie Van Haute (ULB), 21 Solutions.

⁹ Paris, Berlin, Helsinki et Buenos Aires.



PREMIERE RENCONTRE AVEC LES BRUXELLOIS A LA FÊTE DE L'IRIS !

Le 8 mai 2022, dans le Parc Royal, se déroulait comme chaque année la fête de l'Iris. Le Service de la Participation a profité de ce moment festif pour réaliser une première prise de température.

Une animation « *quartier idéal* » a été proposée en tant qu'accroche, invitant les Bruxellois à sélectionner les services et infrastructures indispensables à leur lieu de vie. Entre choix individuels et besoins collectifs, l'animation a permis d'amorcer certaines réflexions sur la participation.

Des échanges très riches ont découlé de cette animation (une cinquantaine) et les personnes les plus intéressées ont été invitées à répondre à un questionnaire sur tablette numérique ou en version papier.

Loin de prétendre à une enquête sociologique représentative, ces premiers contacts et échanges ont néanmoins permis de confirmer certaines tendances déjà soulevées lors des entretiens, à savoir :

- > Le manque d'informations sur les processus.

La plupart nous ont affirmé ne pas être au courant des différentes initiatives en cours.

- > Le besoin de diversifier les canaux de communication.

Certains ont affirmé préférer une communication via les réseaux sociaux, d'autres via les journaux communaux et les toutes boîtes, d'autres encore via de l'affichage dans les transports en commun.

- > Le besoin de flexibilité et de clarté sur le temps d'engagement que la participation au projet nécessite.

Il a été relaté le besoin de multiplier les moments de participation (soirée, week-end, après le travail...) et d'expliquer dès le départ le temps que va prendre l'engagement dans le processus.

- > Le besoin de transparence.

Il a été relaté le manque d'explications sur les enjeux et les résultats des processus.

2. DIAGNOSTIC

L'accueil particulièrement enthousiaste dont le Service de la Participation a pu bénéficier de la part des acteurs bruxellois (du monde académique, des pouvoirs publics, des bureaux d'études et de facilitation, du réseau associatif et des citoyens) est à souligner. La nécessité de mettre en place un service en Région bruxelloise permettant le développement d'une participation citoyenne guidée par des critères et des outils de qualité semble ainsi faire l'unanimité.

Il est à préciser que la Belgique, en ce compris la Région bruxelloise, est déjà reconnue à l'échelle internationale comme porteuse de mécanismes innovants¹⁰ et à la pointe de la réflexion sur la participation démocratique. Citons par exemple le G1000, laboratoire inédit né à Bruxelles, ou encore l'émergence ces dernières années de nombreuses dynamiques participatives innovantes (conseils ou panels locaux, processus délibératifs via tirage au sort, budgets participatifs, etc.) et la création de services dédiés au niveau communal, révélant un souhait de plus en plus marqué d'inclusion des citoyens dans les projets publics¹¹.

¹⁰ Eight ways to institutionalise deliberative democracy, OECD Public Governance Policy Papers, No. 12, 14 December 2021.

¹¹ Les Mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs, Courrier hebdomadaire du CRISP n°2477- 2478, 2020.

Pourtant, la participation citoyenne est encore un processus qui peine à se diversifier, se déployer et se renforcer en Région bruxelloise. Le terme “participation” ou l’adjectif “participatif” sont aujourd’hui encore trop souvent galvaudés, rendant peu justice à ce qu’une telle démarche devrait impliquer réellement. L’ensemble des acteurs rencontrés sont conscients de la marge de progression restante pour améliorer la qualité de certains processus.

Les attentes sont ainsi nombreuses par rapport à l’action du Service de la Participation.

* *
*

L’ensemble des démarches et rencontres réalisées par le service a permis d’identifier les principaux besoins nécessaires à la mise en place de processus de participation de qualité.

Nous les avons regroupés comme suit :

1. Préciser les objectifs assignés à la participation au sein des projets ;
2. Renforcer l’accessibilité des processus et l’inclusion des divers publics ;
3. Développer la coordination, la cohérence, la cohésion et la communication entre les différents acteurs de la participation ;
4. Accroître les moyens, qu’ils soient techniques, humains ou financiers, alloués aux divers processus.

2.1. PRÉCISER LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA PARTICIPATION AU SEIN DES PROJETS

Il est constaté par de nombreux acteurs rencontrés que certains projets proposant des espaces de participation ne définissent pas clairement les objectifs de ladite participation et le degré d’implication ou l’espace voulu pour impliquer les citoyens.

Si le souhait est de développer une participation réelle et sincère permettant de renforcer la qualité d’un projet et/ou la confiance entre autorités publiques et citoyens, identifier clairement les besoins et le cadre d’un processus sont des éléments liminaires indispensables à préciser.

Il est également nécessaire de rappeler au sein de chaque projet le volet standard minimum qu’exige la participation (information, inclusion, délibération et suivi) afin d’éviter toute manipulation ou prise de contrôle de processus. Enfin, la manière dont les résultats de chaque processus seront intégrés ou pris en compte doit faire l’objet d’une transparence et d’une vigilance accrue. De nombreux référentiels et outils existent et permettent aux porteurs de projets de se situer par rapport au degré d’implication et au niveau de participation voulus (information, consultation, co-construction). Il faut pouvoir s’y référer.

Au sein de la Région bruxelloise, il est également constaté que la participation intervient trop souvent tardivement dans les processus. Elle se greffe alors à des instruments, des programmes, des plans, des projets et des dispositifs, au mieux déjà définis sur papier, au pire, déjà en cours de déploiement.

Certains processus sont intégrés dans des procédures publiques règlementées, dans des temporalités courtes et strictes ne permettant pas ainsi le déploiement des espaces de qualité souhaités. Par ailleurs, ces processus ne sont trop souvent que de simples moments d'informations.

Pour de nombreux acteurs, il y a lieu d'interroger la qualité de ces espaces et d'aller au-delà de ces moments d'informations afin de permettre l'émergence d'une réelle participation et de mettre en place des projets plus en adéquation avec les réalités et les besoins des citoyens.

A ce stade, et compte tenu de ce qui précède, il peut être proposé dès lors de définir les objectifs d'un processus participatif de la manière suivante.

1. Permettre aux citoyens de bénéficier d'une meilleure compréhension des projets ou politiques menées et d'obtenir des réponses aux questions qu'ils se posent ;
2. Permettre aux citoyens de contribuer à la qualité et à la pertinence du projet ou des politiques menées (voire de développer des projets propres), en tenant compte de la diversité des réalités et opinions ;
3. Permettre aux citoyens de prendre connaissance des choix opérés au départ de leurs contributions.

Ces objectifs ne sont toutefois pas figés dans le temps et il conviendra en particulier de les réinterroger de manière régulière afin de l'adapter à la pratique de la participation observée sur le territoire bruxellois et à son appropriation par les différents acteurs. Ils permettent par ailleurs de guider l'évaluation de leur qualité, en identifiant si ces objectifs sont ou non atteints.

FOCUS SUR LA PARTICIPATION AU SEIN DES QUESTIONS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Même si le Service de la Participation adresse son expertise à l'ensemble des administrations bruxelloises toutes compétences confondues, il est intéressant de s'arrêter quelques instants sur l'expérience et les besoins liés aux projets et politiques en matière de développement territorial au sens large.

Ces projets font en effet partie de ceux qui ont une forte expérience en matière d'espaces réglementaires et obligatoires de participation.

Citons par exemple :

- > *L'enquête publique* et la *commission de concertation* organisée dans les domaines de l'urbanisme, du patrimoine, de la mobilité ou de l'environnement ;
- > Les *Contrats des Quartiers durables (CQD)* présentant une approche de la rénovation construite sur la participation des habitants en tant que leviers et acteurs de cette revitalisation ;
- > Les *Contrats de Rénovation Urbaine (CRU)* qui via leurs assemblées générales visent à informer les habitants du programme de rénovation et de son évolution ;
- > Les outils réglementaires de modification du sol (*PRAS, PPAS, Plans d'aménagement directeur*) qui s'appuient sur des mécanismes d'information et de participation préalables impliquant de rencontrer les acteurs urbains en amont du processus et d'organiser des échanges sur les questions de périmètre, de diagnostic, d'enjeux et d'objectifs urbains.

Ces différents outils impliquent de nombreuses sollicitations visant la participation des citoyens : réunions publiques, informations aux riverains, traitement des contributions écrites, etc. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration des PAD, plus d'une cinquantaine de réunions publiques ont été organisées, associant plus d'un millier de citoyens à des séances d'informations, d'échanges et de débats autour des projets urbains. Certains PAD ont aussi pu faire l'objet de processus participatifs plus innovants comme les PAD Heyvaert, Herrmann-Debroux ou Maximilien. Quantitativement, ces séquences représentent un processus totalement inédit en Région bruxelloise et traduisent la volonté du législateur d'interroger de manière systématique les citoyens concernés par ces développements.

Toutefois, de manière générale, ces processus comportent certaines limites. Ils sont strictement réglementés, obligent de soumettre à la sagacité des citoyens des documents souvent très longs et complexes, ne laissent que peu de marge à l'innovation et doivent respecter des temporalités courtes et strictes.

Le résultat est que trop souvent la participation se réduit à une opposition entre les défenseurs et les opposants aux projets, renforçant des phénomènes de NIMBY, qui grève la capacité d'action des autorités publiques. Par ailleurs, ces processus ne garantissent pas la participation de la diversité des citoyens et habitants concernés. L'implication des citoyens et associations dans des processus de participation nécessite également de s'interroger sur leur capacité à s'organiser en ce sens. Enfin, la pratique actuelle des processus participatifs montre qu'elle nécessite des moyens humains et de temps significatifs afin de répondre pleinement aux objectifs identifiés.

2.2. RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ DES PROCESSUS ET L'INCLUSION DE TOUS LES PUBLICS

Beaucoup d'initiatives existent déjà sur le territoire bruxellois. Il est constaté cependant une difficulté générale des administrations publiques et des porteurs de processus à dégager une communication impactante et inspirante auprès des citoyens.

Les enjeux de communication et d'information lors de chaque étape de projets et de politiques menées et donnant lieu à des processus participatifs, sont pourtant essentiels pour une participation efficace, mais également pour informer les personnes extérieures ne participant pas au processus.

Il est indéniable que les outils numériques sont aujourd'hui devenus incontournables pour impliquer et informer le citoyen. Mais le numérique n'est pas la panacée et contrairement à d'autres canaux, il ne permet pas (ou très peu) de créer un sentiment collectif. Il ne permet pas non plus de toucher des publics plus vulnérables et éloignés d'une pratique numérique.

D'autres grandes villes ont ainsi compris cet enjeu de complémentarité dans les modes de communication. Les autorités de la Ville de Buenos Aires par exemple consacrent une attention particulière à la promotion de leurs initiatives participatives par le biais de campagnes publicitaires destinées à un très large public comme de grandes affiches dans le métro. Ces campagnes sont toutefois accompagnées de démarches de proximité sur le terrain, dans les quartiers, sans lesquelles les campagnes publicitaires n'auraient certainement pas le même impact.

L'outil informatique est également un des pivots de la participation à Berlin, une ville dont la tradition participative remonte à bien des années précédant la chute du mur. La plateforme [Mein Berlin](#) référence et cartographie avec une certaine exhaustivité tous les processus participatifs en cours et invite le citoyen à y prendre part. Mais cette plateforme berlinoise n'est qu'une vitrine. Chaque arrondissement de la ville dispose d'une maison de la participation où les citoyens peuvent se réunir, où des séances d'information sont tenues et où de la documentation relative aux différents projets peut être consultée.

Enfin, bien que dans une approche plus technique, la ville d'Helsinki s'est servie des moyens virtuels pour inciter sa population à prendre part au développement de la ville. Lancé en 2017, un *participation game* a invité les citoyens à prendre part aux processus décisionnels via des budgets participatifs. Ce qui est à retenir de l'expérience d'Helsinki est l'utilisation de l'outil informatique à travers notamment une application qui permet aux citoyens d'encoder leurs projets et de voter pour un projet ou l'autre, mais aussi de se tenir informés en temps réel des décisions gouvernementales.

A l'image d'Helsinki, la participation en Région bruxelloise doit être innovante et prendre en considération, dès le départ, la nécessité d'intégrer l'outil informatique dans ses processus et dans sa communication.

Elle se doit aussi de veiller à l'inclusion de publics plus vulnérables qui ne sont pas en mesure d'obtenir des informations via une pratique numérique. Les personnes âgées, les personnes en bas de l'échelle socio-économique ou dans des situations de grande précarité, les sans-abris, les personnes issues de l'immigration, les jeunes ... sont les personnes les plus éloignées de la participation. Une complémentarité des actions de communication est donc à trouver via une stratégie multicanal, comprenant également des méthodes plus traditionnelles relevant le défi de l'inclusion et de la lutte contre la fracture numérique. A ce titre, les mécanismes et les actions portés par le tissu associatif bruxellois et plus spécifiquement de l'éducation permanente sont précieux. Par leur démarche et leurs réseaux, ils permettent l'émancipation, le regard critique et la réactivation du pouvoir d'action des individus au service d'un collectif, l'enjeu justement recherché par la Région dans la construction de Bruxelles.

Travailler avec des publics diversifiés ne s'improvise pas et il faut pouvoir appréhender les codes et les spécificités de chacun d'eux. Il faut également pouvoir aller sur le terrain (au niveau local) au plus proche des lieux de vie.

L'expérience de Berlin a bien saisi cet enjeu d'ancrage local via l'installation de maisons de la participation. Il s'agit également d'un bon moyen pour vulgariser des informations parfois bien trop techniques et accessibles seulement à un public d'initiés. Enfin, la proximité encourage l'engagement citoyen par la sensibilisation à des matières dont la complexité et la technicité ne percolent pas par les canaux de communication traditionnels.

Impliquer une mixité de publics demande une action concertée et préparée : l'installation d'un climat de confiance, une flexibilité, une identification des freins à la participation et des actions à mener pour y apporter des solutions, une vulgarisation des enjeux, des étapes et des attentes du projet. Des attitudes sont à proscrire : la condescendance, la manipulation, le non-respect des envies des participants (en ce compris l'envie de ne pas participer), l'empressement, le non-respect de la parole exprimée, etc.

Enfin, dans le cadre des processus participatifs via tirage au sort (panels, assemblées) et qui tendent à une représentation la plus diverse et la plus inclusive possible, des expérimentations et des réflexions ont lieu afin de pallier les freins de la participation. Citons par exemple le défraiement, l'usage de différentes langues ou de la traduction ou encore l'accessibilité des horaires de rencontres (accueil pour enfants, horaires décalés, etc.).

La Participation bruxelloise doit pouvoir intégrer l'ensemble de ces éléments et de ces réflexions au sein de ses processus participatifs.

2.3 DÉVELOPPER LA COORDINATION, LA COHÉRENCE, LA COHÉSION ET LA COMMUNICATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA PARTICIPATION

La Région bruxelloise voit se développer sur son territoire un nombre croissant de projets et d'initiatives incluant des processus participatifs. Il est cependant constaté un manque de coordination entre ceux-ci et une tendance à développer son projet en vase clos, sans cohésion ni cohérence avec ce qui est en cours ou ce qui a déjà été réalisé, et sans calendrier commun.

Ce sont pourtant des enjeux incontournables dans la qualité des processus participatifs et si ceux-ci ne sont pas correctement appréhendés, des conséquences néfastes sont susceptibles d'apparaître :

- > Des initiatives pas ou peu connues des citoyens ;
- > Des initiatives peu lisibles pour les citoyens et qui ne suscitent que peu d'intérêt ;
- > Un nombre trop important de processus en cours provoquant une sursollicitation des citoyens et de la lassitude ;
- > Une perte de temps et un manque de cohérence entre les projets.

Il faut également insister sur le fait que la participation n'est pas figée dans des pratiques préétablies. Pour maintenir un niveau de qualité et atteindre ses objectifs, elle se doit d'évoluer et se nourrir en continu au gré des projets, des innovations, des expériences positives ou constats d'échec, et en fonction de l'évolution des enjeux sociétaux et des réalités de vie.

Pouvoir se saisir des évaluations et des bonnes pratiques, faire évoluer ou rendre visibles les outils existants et disposer d'espaces de réflexion et de formations pratiques entre pairs sont ainsi des enjeux essentiels pour la qualité de la participation bruxelloise.

Il est vrai que des cursus académiques émergent et que certains réseaux existent déjà en Belgique. Si l'on veut toutefois instaurer une vraie culture de la participation au sein de la Région bruxelloise, il faut pouvoir fédérer l'ensemble des experts et des acteurs (en ce compris les administrations publiques) dans des pratiques, des concepts et un périmètre commun de la participation.

Au sujet des outils, beaucoup existent déjà, d'autres sont probablement encore à imaginer. La plupart d'entre eux sont libres de droits, mais souffrent d'un déficit de mise en commun. Par ailleurs, l'innovation sociale est un domaine en perpétuelle évolution et amélioration. Il convient dès lors de se tenir à la page.

2.4. ACCROÎTRE LES MOYENS, QU'ILS SOIENT TECHNIQUES, HUMAINS OU FINANCIERS, ALLOUÉS AUX DIVERS PROCESSUS

Les processus participatifs font souvent l'objet d'un sous-investissement de la part des autorités publiques. Ces processus demandent pourtant que des experts, des moyens communicationnels, logistiques et humains conséquents soient mis à leur disposition.

Chaque processus est différent et il est primordial de pouvoir disposer de toutes les compétences et prestations nécessaires afin de tendre au design participatif le plus adéquat et aux outils les plus pertinents en fonction du projet, de son objectif, de son public cible et de sa temporalité.

L'arrivée d'un Service de la Participation en Région bruxelloise peut jouer un rôle important dans la facilitation de processus et la mise en place de solutions permettant le partage des coûts, les économies d'échelles et le gain de temps.

Afin de démontrer combien la participation citoyenne constitue un investissement plutôt qu'un coût, il est important d'insister sur l'ensemble des plus-values apportées par un processus participatif de qualité : gain de temps (moins de conflits et de blocages par la suite), gain de qualité (projet plus en adéquation avec les usages et pratiques), gain économique sur le long terme.

3. CONCLUSION DU DIAGNOSTIC

Le Service de la Participation doit avoir comme stratégie permanente le rappel, dans chacune de ses actions, de la plus-value de faire entrer la participation au sein des projets publics. Il se doit également d'insister sur le besoin de transparence sur les enjeux et les objectifs assignés à cette participation.

Les constats soulevés par le présent diagnostic ne sont pas exhaustifs. Ils sont cependant souvent interdépendants et peuvent provoquer généralement des réactions en chaîne de dysfonctionnements et d'échecs au sein d'un même processus.

En réponse à ceux-ci, il faut envisager le Service de la Participation comme un véritable facilitateur et un garant de processus participatifs de qualité. Il se doit de susciter le développement d'une vraie culture de la participation du niveau le plus local au plus régional et d'en promouvoir les designs participatifs, méthodes et outils pour tendre au meilleur projet possible. Insister sur les plus-values d'un processus de qualité permettra également au Service d'initier le lancement de nouveaux projets auprès d'acteurs néophytes.

Le Service doit également centrer son action sur l'importance de rendre plus visibles et lisibles les processus en cours. Garantir l'accessibilité de l'information et de la formation est la clé de la participation démocratique et de l'inclusion des différents publics.

Il est conscient du manque d'émulation et de complémentarité entre acteurs que ce soit entre administrations publiques, entre prestataires - facilitateurs ou encore entre experts. Être un centre d'expertise, rassembleur et fédérateur, sera un enjeu primordial dans le déploiement de ses missions. Le Service se devra de faire adhérer l'ensemble des acteurs auquel il doit s'adresser pour susciter de nouvelles pratiques et une vision partagée et coordonnée de la participation.

Enfin, il doit veiller à proposer les meilleures pistes possibles pour mutualiser les ressources nécessaires aux processus participatifs. Il sera attentif également à sensibiliser les autorités à propos des bénéfices obtenus au regard des moyens financiers alloués.

III. OPÉRATIONNALISATION

Dans sa note d'orientation présentée au Parlement, le Ministre en charge de la nouvelle compétence de démocratie participative identifie deux objectifs stratégiques au sein desquels s'ancreront les futures actions développées par le Service. Le présent diagnostic a permis de confirmer la pertinence de ceux-ci.

1. METTRE EN PLACE UN CADRE QUI RENFORCE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Afin de renforcer et stimuler la culture et le recours aux méthodes participatives dans le développement des projets en Région de Bruxelles-Capitale, les actions suivantes seront mises en œuvre :

1. Le développement et la mise en ligne d'une plateforme web proposant :
 - Une boîte à outils ;
 - Un référencement des initiatives participatives réalisées et en cours ;
 - Une liste de facilitateurs ;
2. L'installation du Service de la Participation.

1.1. LA PLATEFORME

La mise en ligne d'une plateforme contribuera à rendre davantage accessibles et lisibles les processus participatifs pour le grand public. Il a également pour objectif de renforcer la cohérence et la cohésion des initiatives en centralisant en un même endroit les informations sur des processus en cours ou clôturés. Pour ce dernier aspect, le service insistera sur l'importance de l'évaluation des processus clôturés, d'en visibiliser les résultats. Le défi de la participation sur le territoire bruxellois reposera entre autres sur la manière dont se créeront des synergies entre processus et sur la manière dont l'implémentation de ses résultats sera assurée. Ainsi, à l'instar d'Helsinki ou de Berlin, la Région bruxelloise pourra à travers sa plateforme en ligne offrir une vue complète, accessible et transparente des processus participatifs en cours.

Le Service explorera les différentes options à proposer sur la plateforme. Imaginée dans un premier temps comme une vitrine et un lieu de promotion de la participation bruxelloise, elle pourrait évoluer en fonction des besoins et de la faisabilité technique, afin de tendre vers une véritable plateforme digitale en soutien aux divers processus participatifs (consultation, panel, etc.).

La création d'une boîte à outils permettra également de rendre la participation accessible le plus largement possible en rendant disponibles et appropriables des principes, des techniques et des méthodes à tout collectif ou organisme souhaitant entreprendre un processus, qu'il soit privé, public ou mixte. L'enjeu y sera d'abord de pouvoir rassembler en fonction de différents filtres thématiques et de types de porteurs de projets, les outils existants. Le Service pourra également, dans un second temps,

créer ses propres outils pour ensuite en proposer des moments de formation contribuant à faire évoluer les pratiques.

Le domaine de la participation étant en perpétuelle évolution, la boîte à outils sera régulièrement mise à jour et permettra la mise à disposition des dernières avancées. Enfin, tout en assurant une certaine cohésion dans le secteur, elle remplira également un rôle de partage des enseignements tirés des diverses expériences.

Le référencement des différents processus en cours contribuera également à leur visibilité par leur mise en ligne sur la plateforme web. Mais il est également possible d'espérer que cette initiative contribue à favoriser une certaine inclusion de publics habituellement exclus par manque d'information. L'inclusion ne peut cependant se restreindre à cette communication passive. D'autres démarches concrètes devront être menées afin d'impliquer le public passant habituellement sous les radars de la participation et éloigné d'une pratique numérique.

1.2. LES MOYENS DU SERVICE

Préalablement ou concomitamment aux actions qui sont citées, le Service doit avant tout lui-même se donner les moyens de ses ambitions et garantir la visibilité et la lisibilité de son action.

En termes de ressources humaines, la priorité est donnée au renforcement des membres de son équipe afin de pouvoir initier les chantiers et actions prévus. Il doit également réfléchir à l'identité qu'il souhaite porter vers l'extérieur.

En effet, une communication claire et cohérente est indispensable si le Service veut pouvoir exister et être identifié comme acteur phare sur le territoire bruxellois. Le Service de la Participation se doit aussi de prôner des valeurs fortes favorisant l'adhésion et un sentiment d'appartenance à un objectif commun. La rédaction d'une charte collective partagée par les organismes publics qui développent des projets (en particulier les organismes régionaux bruxellois) est à envisager pour inscrire l'action publique dans une maturation des processus participatifs et le soutien à un service qui ambitionne l'expertise, l'accompagnement et le réseautage entre acteurs bruxellois.

Enfin, le Service sera également soutenu dans son développement par un comité d'accompagnement composé d'experts issus de la société civile et du monde académique. Son fonctionnement et ses missions seront définis dans un règlement d'ordre intérieur. Ce comité permettra au service de développer ses missions et méthodes et de déployer une vision de son action sur le long terme.

Ce comité amènera également toute son expertise dans le cadre de la mise en place et du développement du réseau d'acteurs bruxellois et étrangers.

2. FAVORISER L'ÉMERGENCE D'INITIATIVES CITOYENNES

Le Service de la Participation devra pleinement jouer son rôle d'appui auprès des organismes publics régionaux et locaux, ainsi qu'aux collectifs citoyens, en identifiant et répondant aux contraintes et opportunités réglementaires des processus. Il devra également ancrer son action afin de susciter un réflexe participatif au sein des organismes régionaux.

Afin d'opérationnaliser ces deux objectifs, le Service de la Participation réalisera les actions suivantes :

- > Lancement d'un accord-cadre avec une série de prestataires dispensant les services les plus couramment sollicités lors de processus participatifs : facilitation, méthodologie, animation, communication, etc. ;
- > Développement d'une activité d'étude, de veille et d'analyse des besoins nécessaires en termes de participation et de ses innovations ;
- > Mise en place d'un réseau composé de divers acteurs publics de la participation à la fois en Région bruxelloise, en Belgique et à l'étranger ;
- > Accompagnement de projets sélectionnés annuellement.

Avec le lancement d'un marché-cadre, le Service entend soutenir les administrations, associations ou collectifs qui souhaitent entreprendre des initiatives participatives, mais qui manquent de ressources. Dans un souci de promotion d'une véritable culture de la participation et d'un renforcement de la qualité des processus développés, ce marché permettra d'épargner aux porteurs de projets les démarches préalables à la conclusion de marchés spécifiques. Ce marché permettra dès lors d'identifier et sélectionner une série de bureaux et experts de qualité dispensant les services les plus courants dans les processus participatifs.

Par la mise en place d'une veille et d'une étude sur les contraintes et opportunités réglementaires auxquelles les différents acteurs de la participation sont confrontés, le Service de la Participation pourra identifier les mécanismes et besoins nécessaires pour les dépasser et renforcer la mise en place d'une participation de qualité. La boîte à outils citée précédemment pourra également, dans cette optique, amener des pratiques permettant de dépasser les freins ainsi identifiés.

Le Service œuvrera également à la mise en place d'un réseau ouvert composé de représentants de différents organismes et structures actifs dans le domaine de la participation. Il s'agira d'une démarche hautement stratégique, car elle devra être bâtie sur une confiance mutuelle et sur une légitimité encore à construire, à mesure que ses actions porteront leurs fruits. Ce réseau permettra non seulement de renforcer les échanges de bonnes pratiques ou d'innovations, mais également de questionner en continu les besoins et les contraintes de la participation bruxelloise.

Une attention sera également portée sur des connexions et un réseautage en dehors de la Belgique permettant de capter les initiatives innovantes se développant à l'étranger, mais aussi d'y faire prospérer les initiatives bruxelloises.

Via ce réseau et cette veille, le Service renforcera l'installation d'une culture de la participation et l'impulsion de dynamiques participatives, notamment au sein des administrations publiques peu initiées encore à ce jour à de telles pratiques. La mise en avant des bienfaits et de la plus-value de processus participatifs de qualité doit permettre ainsi à ces organismes de multiplier ces processus.

Enfin, s'il est clairement établi que les actions et outils du Service de la Participation seront à disposition de tous, celui-ci fournira un accompagnement plus personnalisé au sein de certains processus publics identifiés annuellement. Cet accompagnement plus spécifique permettra au Service d'être en contact direct avec les processus menés et d'ainsi favoriser une adéquation entre le suivi global, les recommandations formulées et leurs applications concrètes. Les projets que le Service entend accompagner individuellement seront ainsi présentés chaque année au Gouvernement. Le Service proposera une méthodologie afin de définir les priorités.

2.1. FOCUS SUR L'INCLUSION DES PUBLICS

Le diagnostic présenté au chapitre précédent a clairement identifié la représentativité des citoyens et l'inclusion des différents publics comme des enjeux majeurs du Service de la Participation.

Précisons avant tout qu'il est important, lorsque l'on évoque la question de l'inclusion au sein d'un projet, de pouvoir identifier de quels publics-cibles il est réellement question et d'identifier les besoins spécifiques à leur participation.

Il est en effet nécessaire de définir, avant le lancement de chaque processus participatif, l'identité des Bruxellois que l'on souhaite impliquer et toucher. S'agit-il de ceux ayant la nationalité belge, ayant le droit de vote, résidant en Région bruxelloise, les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les personnes les plus fragiles ? En fonction de cette définition, différentes stratégies sont à déployer par les porteurs de projets. La définition des publics visés permettra au Service de proposer des outils adaptés à cette définition.

Citons, par exemple, le développement de la plateforme numérique du Service centralisant l'ensemble des processus participatifs en cours et qui pourra renforcer la qualité de l'information donnée sur les projets et susciter l'engagement de certains nouveaux publics.

Citons encore les nouvelles pratiques qui émergent en Région bruxelloise pour tendre à plus d'inclusion et de représentativité via le tirage au sort et la mise en place de processus délibératifs. Celles-ci permettent de garantir un échantillonnage aléatoire représentatif du profil démographique de la collectivité et ainsi, de tendre à plus de diversité et plus de pluralité des points de vue au sein d'un projet. Le Service se devra de soutenir le développement de ces processus qui, même s'ils présentent parfois certains biais en termes de publics-cibles, innovent en matière de débats démocratiques inclusifs.

Le Service de la Participation aura constamment à cœur de développer des outils et méthodes permettant d'associer les publics généralement plus éloignés de la participation. Comme l'expérience berlinoise l'a démontré, Il est nécessaire de développer un ancrage local au plus proche des lieux de vie si l'on souhaite susciter l'engagement et la participation de certains publics. A ce titre, impliquer et s'appuyer sur la légitimité et les réseaux des acteurs locaux et communaux (maisons de la participation, centres culturels, tissu associatif local, centres de cohésion sociale, etc.) est incontournable. Le Service plaidera en ce sens et tendra via la mise en réseau à favoriser ces collaborations.

Par ce focus accru sur l'inclusion des différents publics-cibles, le Service espère ainsi garantir l'opportunité et susciter l'envie de participer à chaque individu souhaitant s'exprimer et lui permettre de s'émanciper et de s'impliquer dans le développement de la Région bruxelloise.



3. PLANIFICATION

		ACTIONS	CONTENU/LIVRABLE	FIN DE L'ACTION	O.O
OS.1 METTRE EN PLACE UN CADRE QUI RENFORCE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	INSTALLATION DU SERVICE	Mettre en place un comité d'experts	Désignation et installation d'un comité d'experts chargé d'accompagner le Service et son développement	2022	O.O 1.3.Définir un mode adéquat de coordination des actions de démocratie participative et mettre à disposition des pouvoirs publics une équipe de «facilitateurs »
		Finaliser le recrutement des membres de l'équipe du Service de la Participation	L'équipe du Service de la Participation est au complet	2023	
		Développer l'identité et des modes de communication du service	Le Service de la Participation dispose d'une identité au sein de perspective.brussels et à l'extérieur (identité visuelle, présence sur les réseaux, valeurs, etc.)	2023	
	CREATION ET MISE EN LIGNE DE LA PLATEFORME	Développer une plateforme web	Création d'une plateforme web, référencement des projets participatifs en cours, mise à disposition d'une boîte à outils et de services / facilitateurs pour la mise en place de processus participatifs de qualité	2023	OO 1.1. : réaliser une cartographie des dynamiques déjà en œuvre en Région bruxelloise OO 1.2. : Développer une boîte à outils participatifs et collaboratifs

		ACTIONS	CONTENU/LIVRABLE	FIN DE L'ACTION	O.O
OS.2 FAVORISER L' EMERGENCE D' INITIATIVES CITOYENNES	ROLE D'APPUI AUPRES DES ORGANISMES PUBLICS REGIONAUX ET LOCAUX, AINSI QU'AUX COLLECTIFS CITOYEN	Lancer un marché-cadre facilitant la mise en place de processus participatifs	Rédaction d'un cahier des charges proposant différents services permettant la mise en place de processus participatifs de qualité et lancement du marché	2022	OO 2.1. : identifier et répondre aux contraintes et opportunités réglementaires OO 2.4. : Susciter un réflexe participatif au sein des organismes régionaux
		Construire un réseau d'acteurs bruxellois de la participation	Organisation de moments de rencontres et d'échanges, de moments de co-construction et de réflexion sur les pratiques, etc.	2023	
		Accompagner des processus participatifs	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection de 2 projets à accompagner - Une note au gouvernement présentant les projets à accompagner en 2024 	2023	
		Développer une activité d'étude, de veille et d'analyse des besoins en termes de participation et de ses innovations	Veille sur les pratiques, analyse et rédaction d'articles, communication et échanges avec les acteurs...	2024	