

Vade-mecum d'une expérience de participation **citoyenne**



Le panel de citoyens **Quel Brabant wallon pour demain ?**

Florence André-Dumont



Panel de citoyens « Quel Brabant wallon pour demain ? »

Vade-Mecum d'une expérience de participation citoyenne

Table des matières

Introduction	3
1. La participation s'inscrit dans une évolution culturelle	5
2. Participation ? Panel ?	8
3. Qui participe ? Le recrutement et ses résultats.	11
4. Thèmes de travail du panel	14
5. Les objectifs du panel	16
6. Les acteurs du panel	17
7. Fonctionnement du panel	19
7.1 Programme	19
7.2 Le cadre	21
Une « charte » : Les principes fondamentaux du panel	22
7.3 Les « stimulations »	25
7.4 La journée d'ouvertures et de synthèse	26
7.5 La production de l'avis	27
8. Résultats et effets du panel	30
8.1 Retour aux objectifs	30
8.1.1 Le résultat du panel : le contenu de l'avis comme aide à la décision	30
8.1.2 La couverture du panel par les médias	31
8.2 Le panel a-t-il transformé les participants?	32
8.2.1 Transformations en rapport au thème de travail?	34
8.2.2 Développement de la culture participative?	34
📌 Pistes de réflexion pour un panel délibératif	35
9. Tensions autour de la légitimité du panel de citoyens	36
9.1 Tension entre représentation démocratique et participation citoyenne?	36
9.2 Représentativité?	37
9.3 L'aide au débat public : transparence versus confidentialité	38
9.4 La protection des personnes « faibles »?	39
9.5 La production de l'avis	39
10. Budget	41



Introduction

« EXERCICE DE DÉMOCRATIE RÉUSSI », « LE BRABANT WALLON VU PAR SES CITOYENS », « INNOVATION DÉMOCRATIQUE », « DES HABITANTS ONT PENSÉ LE BRABANT WALLON DE DEMAIN », « LES CITOYENS ONT LEUR PLAN », « DESSINE-MOI UNE RÉGION », « ENERGIE CITOYENNE »... tels étaient les titres de presse au lendemain de la clôture du premier panel de citoyens organisé en Belgique de mars à mai 2001, mené avec le soutien des ministres José Daras (Energie et Mobilité) et Michel Foret (Aménagement du Territoire, Urbanisme et Environnement).

62 citoyens tirés au sort ont réfléchi et pris position sur l'aménagement du territoire, la mobilité et le développement durable de leur province après avoir été initiés aux enjeux de ces problématiques. A la suite de quoi ils ont élaboré un avis qu'ils ont remis et lu solennellement aux ministres commanditaires devant un nombreux public.

Qui dit « première » expérience dit qu'il y en aura d'autres. En faire un projet pilote était, en effet, un des objectifs déclarés. Ce livret y contribue : les procédures suivies y sont exposées et situées dans une mise en perspective réflexive. Afin d'aider le lecteur à trouver rapidement ce qu'il cherche, outre la table des matières détaillée, des encadrés présentent des informations ciblées, leur liste étant reprise dans une table présentée à la page 4.

Comment ce panel de citoyens a été mis en œuvre est indiqué dans la série d'encadrés **TECHNIQUES**. Un éventail d'autres **POSSIBILITÉS**, loin d'être exhaustif, est présenté sur base d'expériences à l'étranger et quelques **ÉVALUATIONS** par les participants, panélistes ou personnes-ressource, servent de support aux pistes de réflexion. Enfin, les **FONDEMENTS** de la démarche sont esquissés pour ceux qui désirent prendre un peu de hauteur.

Enfin, le sigle **!** signale encore l'un ou l'autre point sur lequel il vaut la peine de s'arrêter si l'on pense à élaborer un dispositif participatif de ce genre.

Table des encadrés

> TECHNIQUES

1. Carte des trois groupes de panélistes du Brabant wallon: Ouest, Centre, Est	10
2. Statistiques relatives au travail de recrutement par Sonecom	12
3. Profil des 62 panélistes au regard des habitants du Brabant wallon	13
4. Définitions des thèmes de travail du panel	15
5. Programme général du panel en Brabant wallon	19
6. Explicitions du cadre pour les panélistes : comment s'y prendre ?	24
7. Explicitions du cadre pour les personnes-ressource : comment s'y prendre ? Une charte: "Déclaration d'intention pour un panel libre et transparent"	24
8. Programme de « stimulation » des panélistes	25
9. Organisation pratique des stimulations	25
10. Les votes à gommettes	26
11. Programme de la journée d'ouverture et de synthèse en plénière, le 21 avril	27
12. Le choix des délégués à l'avis	28
13. L'élaboration progressive de l'avis	29
14. Coûts unitaires du panel	41
15. Budget du panel de citoyens	41

> POSSIBILITÉS

1. Quelques modèles de dispositifs de participation citoyenne	9
2. Quelques autres modes de recrutement	13
3. Comités d'accompagnement dans d'autres expériences : composition et rôle	18
4. Fonctionnement des conférences de consensus et des noyaux d'intervention participative (NIP)	20
5. La confidentialité dans d'autres panels	5

> EVALUATIONS

1. Les panélistes sont entrés dans la culture émergente	7
2. Perception de la participation citoyenne par les personnes-ressource ayant « stimulé » les panélistes	33
3. La participation a « transformé » les panélistes : leur opinion sur les thèmes traités	33
4. La participation a « transformé » les panélistes : leur intérêt pour la participation aux affaires publiques	33

> FONDEMENTS

1. Les formes successives de rationalité et la légitimité qu'elles fondent. Exemples de traductions concrètes de la rationalité procédurale dans divers champs	6
2. La participation : conditions et objectifs	8
3. Un cadre précis et clarifié pour tous est capital	21
4. Les processus participatifs complètent les processus démocratiques classiques	37

1. La participation s'inscrit dans une évolution culturelle

Pour appréhender le panel de citoyens dans toute sa signification, il est nécessaire de l'envisager au sein du contexte dont il n'est qu'une des nombreuses manifestations. Ce contexte n'est rien moins que l'approfondissement de la **modernité** de laquelle émergent de nouvelles lignes directrices régissant nos rapports à la norme et au savoir.

Dans la société traditionnelle, la **légitimité** procède essentiellement d'un discours global (mythes, religions) sur lequel ses membres n'ont pas de prise. Au contraire, dans la société moderne, est légitime ce qui est rationnellement fondé et la rationalité moderne elle-même a évolué, engendrant progressivement des formes diverses de légitimité coexistant dans une complexité croissante.

De nombreux changements résultent de cette évolution, quelques exemples en sont exposés en encadré FONDEMENTS 1. De même, le concept de démocratie évolue : l'idée de faire participer les personnes concernées aux prises de décision s'installe progressivement. Elle implique que des **procédures d'exploration et d'apprentissage collectif destinées à élaborer les normes en situation** soient imaginées et mises en œuvre.

En matière d'environnement et d'évaluations technologiques, la modernité avancée demande de pluraliser la délibération en mêlant scientifiques, industriels, administratifs, ouvriers, citoyens, soit diverses sensibilités impliquant la formulation d'autres problèmes, exigeant l'explicitation d'autres significations que celles que les scientifiques sont portés à prendre en compte.



Les formes successives de rationalité et la légitimité qu'elles fondent

- 1) La **RATIONALITE FORMELLE** : une décision est considérée comme légitime si elle est conforme aux **règles**.
- 2) L'expérience montra que la règle appliquée sans connaissance du contexte peut conduire à des résultats insatisfaisants. Ainsi s'imposa la **RATIONALITE TÉLÉOLOGIQUE** qui mobilise des ressources expertes utilisées de manière efficace pour viser le progrès. Ainsi, pendant quelque cinquante ans, l'Etat édicta des normes dont le contenu avait été défini par des **experts**.
- 3) Mais le postulat sous-jacent, selon lequel le savoir peut résoudre tous les problèmes, a volé en éclats sous l'effet de la pression des effets pervers de la spécialisation provoquée par le développement des connaissances : les monopoles de savoir augmentent la dépendance du reste de la société et les systèmes de relations dans lesquels s'inscrivent les connaissances spécialisées sont négligés. Il en résulte que les réponses partielles et fragmentaires apportées à des situations de plus en plus marquées par la complexité sont jugées insatisfaisantes par l'ensemble des acteurs.

C'est pourquoi notre époque, tendant à réintroduire une saisie plus globale des situations, voit se constituer la **RATIONALITE PROCÉDURALE** selon laquelle **la légitimité d'une décision dépend de la manière dont elle a été prise**. Ni le représentant de la loi, ni l'expert ne connaissent d'avance ni la définition du problème en cause, ni les objectifs et le bon ordre de l'action. Ceux-ci ne peuvent être déterminés en dehors d'une **délibération ouverte et continuée des acteurs** eux-mêmes. Par-là même, les valeurs, les dimensions affectives et émotionnelles, les soucis domestiques etc. réclament un droit de cité dans les processus de décision au même titre que la raison scientifique.

Exemples de traductions concrètes de la rationalité procédurale dans divers champs

- Si les normes restent bien en vigueur, le personnel des **ADMINISTRATIONS** chargées de les mettre en œuvre est invité à se faire inventif en vue de résoudre les problèmes qu'une stricte et aveugle application des normes est incapable de résoudre. Par exemple, l'ombudsman peut recommander à une administration de régler « en équité » la situation d'un requérant, c'est-à-dire en outrepassant les dispositions prévues par la loi.
- Les Conseils de participation à l'**ECOLE** relèvent de cette nouvelle rationalité, de même que les **MEDIATEURS DE QUARTIER** professionnels ou bénévoles encadrés.
- La procéduralisation de la **JUSTICE**, vise à ce que les parties concernées par un problème concret contribuent à l'élaboration de solutions originales et à ce que le juge soit vu comme le garant d'un compromis trouvé par ces parties (avec son aide ou celle d'un médiateur), plutôt que comme l'autorité qui tranche et qui décide à partir d'une totale extériorité au problème. Ainsi, par exemple,
 - * dans la **médiation familiale**, les époux décident eux-mêmes des modalités pratiques de leur divorce ;
 - * dans la **médiation pénale** l'auteur et la victime (auxquels ne s'appliquent plus ces dénominations) établissent ensemble les réparations et autres engagements éventuels des uns envers les autres.



Un soir de décembre, sept mois après la fin du panel en Brabant wallon, les panélistes ont été invités à en faire un bilan, notamment en répondant individuellement à un long questionnaire élaboré par le Professeur Zwetkoff, politologue (ULg), ce qu'ont fait 18 d'entre eux. Les réponses à la question concernant « le modèle de décision le plus approprié pour que le choix final soit le meilleur et socialement le plus accepté » montrent que ceux-ci sont bien entrés dans le concept de la « modernité avancée », du moins en ce qui concerne les décisions publiques et dans une réflexion « à froid ».

> ÉVALUATIONS 1

Les panélistes ayant répondu sont entrés dans la culture émergente

Quel est le modèle de décision qui vous paraît le plus approprié pour que le choix final soit techniquement le meilleur et socialement le plus accepté ?

Le modèle de la **démocratie représentative classique** : les acteurs politiques identifient le problème, préparent les options avec les experts et décident. **0**

Le modèle de la **démocratie directe par référendum** : les acteurs politiques identifient le problème, préparent les options avec les experts et les soumettent à un référendum qui départage les options majorité contre minorité. **1**

Le modèle de la **démocratie délibérative faible** : les acteurs politiques identifient le problème, préparent les options avec les experts et les soumettent aux citoyens qui débattent dans un espace de dialogue organisé pour garantir un débat informé. **8**
In fine, le politique décide, mais avec une marge de manœuvre limitée si le processus a eu un impact médiatique.

Le modèle de la **démocratie délibérative forte** : acteurs politiques, experts, associations, citoyens identifient le problème et construisent ensemble les options et le scénario (objectifs et moyens). Le processus est relayé par les médias pour prolonger le débat dans la population. **9**
In fine, le politique décide, mais avec une marge de manœuvre doublement limitée.



2. Participation ? Panel?

Les nombreuses formes que prend la participation citoyenne à l'élaboration de politiques ou de projets peuvent être classées en quatre familles :

1. La **participation informelle** qui mobilise habitants et/ou associations;
2. La **participation « juridico-formelle »** prévue légalement dans les procédures de délivrance d'autorisations dont font partie, notamment, les enquêtes publiques et les réunions de concertation;
3. La **participation politique** contraignante sous la forme de référendums qui, en Suisse, permet aux citoyens d'approuver ou de rejeter directement un projet;
4. Divers modes de participation non ou relativement contraignants, à l'initiative d'une instance politique et constitutifs d'une **nouvelle gouvernance**.

Le panel du Brabant wallon s'inscrit dans la dernière famille. Celle-ci comprend divers dispositifs selon les objectifs, les participants, les méthodes de travail, etc. En définitive, chaque processus est construit à la carte, en fonction du demandeur, de l'objet traité, de la population, des organisateurs. Un exemple actuel de participation en France est la commission de pilotage de la Charte de l'environnement. Présidée par un anthropologue renommé et composée de 17 personnes d'horizons divers (patrons d'entreprises, syndicalistes, députés) elle sera « alimentée » par un comité scientifique et un comité juridique ainsi que par les résultats de dix assises régionales ouvertes au public et un site internet où chacun pourra s'exprimer. Une proposition de Charte à articuler à la Constitution française sera soumise au Parlement le jour de la journée mondiale de l'environnement, le 5/6/03¹.

> FONDEMENTS 2

La participation : conditions et objectifs

- Les dispositifs de participation construisent des connexions et des espaces de dialogue et d'interaction **entre les discours et réalités de type « expert » de toutes sortes et les paroles et considérations de « simples citoyens »**.
- La **pierre angulaire** en est la sincère disposition au dialogue de tous les intervenants : tous sont prêts à remettre leurs certitudes en cause de façon à **apprendre** les uns des autres et à en être **transformés** .
- **L'objectif** est à la fois d'influencer les décisions politiques par les résultats de la participation et d'informer l'opinion sur un sujet complexe ou controversé, constituant un enjeu pour la société, afin qu'il soit discuté dans la population. **Il s'agit, in fine, d'augmenter la légitimité des décisions politiques.**

1. Le Figaro, 27/6/02 ; Var-Matin, 7/7/02.

Quelques modèles de dispositifs de participation citoyenne

- L'**atelier scénario** réunit quatre groupes d'acteurs locaux – résidents, techniciens, décideurs publics et représentants du secteur privé.
Objectif : dégager quelques scénarios d'évolution locale à moyen ou long terme. Les résultats alimentent les débats publics et politiques.
- L'**atelier du futur** rassemble un ou plusieurs groupes de citoyens (avec éventuellement des experts mis sur le même pied que les citoyens) travaillant en trois étapes : 1) Brainstorming en vue de l'élaboration de scénarios innovants, 2) Récolte de critiques, 3) Choix et concrétisations.
Objectif : déploiement d'un éventail de vues prospectives à long terme afin d'alimenter la réflexion des décideurs publics.

A la différence des précédents, les panels suivants sont formés de citoyens pris au hasard et triés de manière à reproduire la diversité des composantes socio-démographiques de l'endroit concerné (valeurs et intérêts aussi divers que possible).

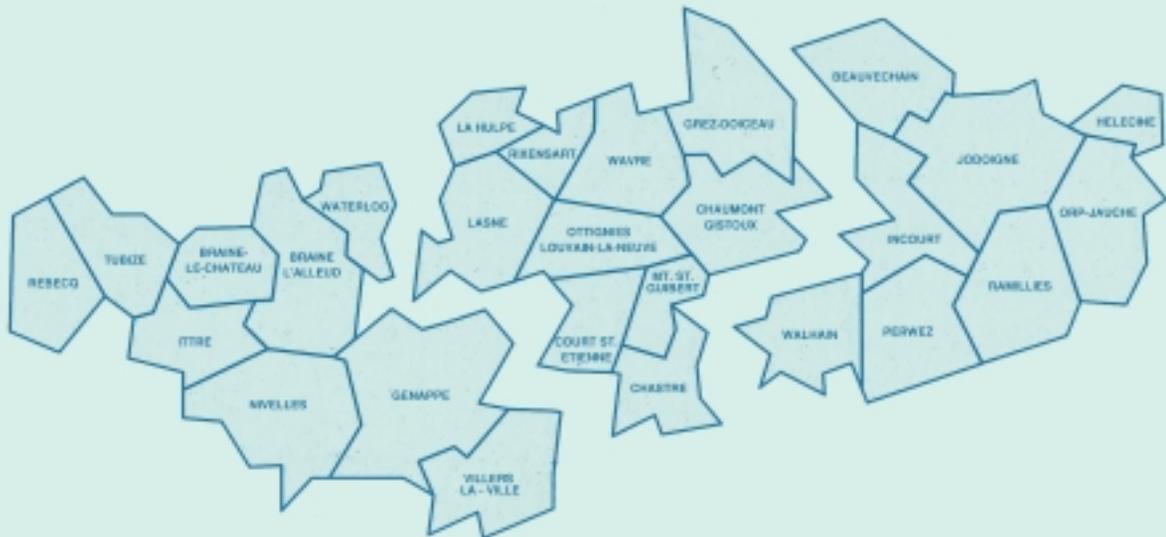
- Le **jury de citoyens**, variante des *Science Courts* aux USA, écoute pendant plusieurs jours les arguments d'experts et de représentants de la société civile au sujet de **CHOIX TECHNOLOGIQUES chargés d'incertitude** et vote au terme de la procédure.
Objectif : contribution à la décision, le décideur s'étant préalablement engagé à montrer au jury comment il a pris le résultat en compte dans sa décision finale.
- La **conférence de consensus** aboutit à un dialogue public entre profanes et experts après une longue période d'information des profanes sur le sujet traité.
Objectif : alimenter les débats publics et politiques concernant des **CHOIX TECHNOLOGIQUES chargés d'incertitude** éventuellement avec une forte dimension éthique.
- La **cellule de planification** ou **noyau d'intervention participative (NIP)** rassemble des citoyens appelés à se prononcer sur une/des proposition(s) de programme préétablie(s) après avoir été informés des dimensions techniques et sociales des options possibles. Plusieurs cellules, parfois nombreuses, fonctionnent en parallèle.
Objectif : **évaluer des SCÉNARIOS OU PROJETS CONCRETS** pour alimenter le processus de décision.



Les organisateurs se sont inspirés des conférences de consensus et des noyaux d'intervention participative (NIP) pour concevoir le panel en Brabant wallon. Sur base ce dernier modèle, trois groupes furent constitués, selon les sous-régions de résidence des panélistes.

> TECHNIQUES 1

Carte des trois groupes de panélistes du Brabant wallon: Ouest, Centre, Est



3. Qui participe ? Le recrutement et ses résultats.

Afin d'assurer la présence de 12 à 15 panélistes par groupe de travail², la société de sondages, études et communication Sonecom³ décida d'en recruter 24 par groupe. Le recrutement fut réalisé en deux semaines et demie, du 12 au 28 février, après la conférence de presse de lancement du 7 février.

L'objectif était donc de sélectionner 72 personnes (pour garantir la présence de 45 personnes) reflétant la population de la province pour les catégories suivantes : distribution géographique des communes de résidence, sexe, âge (à partir de 16 ans) et statut professionnel.

Vu la petite taille de l'échantillon⁴, il ne s'agissait pas de le rendre statistiquement représentatif mais que sa diversification soit maximale. A posteriori, il fut constaté que 4 des 62 panélistes effectifs avaient un diplôme d'études primaires ; 6 d'études secondaires inférieures ; 17 d'études secondaires supérieures ; 33 d'études supérieures ou universitaires (2 sans réponse).

Les recruteurs, travaillant par téléphone, avaient pour mission de présenter le projet à l'interlocuteur tout en le motivant à participer. Un après-midi de formation avait été organisé avec les animateurs afin de les préparer à accrocher rapidement l'intérêt de leurs interlocuteurs, à répondre à leurs questions, craintes, méfiances. Pour quelques communes, un courrier préliminaire avec, en annexe, l'article le plus pédagogique ainsi que quelques extraits d'articles publiés après la conférence de presse de lancement furent expédiés aux adresses tirées au sort avant l'appel téléphonique. Le travail des recruteurs en fut simplifié.

Lorsqu'on approchait du nombre visé, le recruteur redressait la composition du groupe en ne poursuivant pas la conversation avec les personnes appartenant aux catégories suffisamment représentées et en faisant un effort particulier vers les catégories sous-représentées. Quelques jours avant la soirée d'ouverture, les animateurs ont recontacté tous les sélectionnés par téléphone pour confirmer leur participation.

2. Pour une dynamique de petit groupe, où chacun des participants entre en relation directe avec les autres, il ne faut pas dépasser 15 personnes.
3. Avenue Albert 1er, 7 – 1342 Limelette ; T : 010.41.07.62 ; F : 010/40.13.66 ; sonecom@arcadis.be
4. Soit 0,32 % des habitants du Barbant wallon de 16 ans et plus.





Le recrutement a représenté une énergie et un budget démesurés au regard de l'ensemble du travail du panel. Le choix de cette méthode était motivé par :

- L'anticipation d'éventuelles critiques dans un contexte où ce projet pilote pouvait être mal accueilli.
- L'expérience de Sonecom qui s'attendait à de fortes résistances et un grand absentéisme, alors qu'au contraire, l'enthousiasme a été grand : les candidats auxquels il a fallu annoncer qu'ils n'étaient pas "nécessaires" ont été parfois extrêmement déçus.

Selon Sonecom, les facteurs d'acceptation étaient les suivants : le caractère aléatoire du tirage des citoyens, l'originalité de la démarche, le caractère apolitique (non lié aux partis) du projet, le thème du panel (proche du quotidien), les indemnités versées aux participants, la volonté d'empathie des organisateurs à l'égard des panélistes.

D'autres méthodes moins gourmandes sont présentées en encadré.

- 🗣️ Aucune méthode n'est parfaite et la créativité est recommandée à condition d'évaluer les avantages et inconvénients au regard des objectifs poursuivis.
- L'intérêt des panélistes pour le sujet traité, supérieur par rapport à celui de l'ensemble de la population, peut être considéré comme un biais. Par contre, il arrive qu'il soit justement recherché afin de maximiser l'investissement des panélistes dans le processus. Ce choix a un impact direct sur le choix de la méthode de recrutement.

> TECHNIQUES 2

Statistiques relatives au travail de recrutement par Sonecom

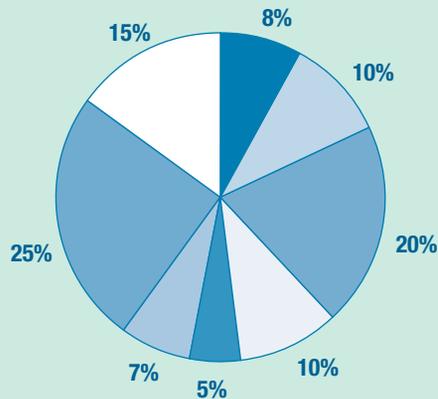
- 12 recruteurs
- 344 heures d'appels téléphoniques, soit 252 h de jour (9-17h) et 92 le soir (17-21h)
- 3325 n°s de téléphone composés dont 58%, soit 1799 appels (1,5 % des ménages du Bw), ont abouti à un contact direct avec un interlocuteur (sans considérer les messages laissés sur un répondeur)
- 78 % de ces derniers ont refusé et 2,3 % ont accepté d'emblée
- Les 19,7% restants ont été recontactés une ou deux fois
- 131 acceptations et sélection de 72 candidats pour approcher la matrice idéale
- Contrairement aux attentes, 62 Panélistes ont effectivement pris part aux travaux

Quelques autres modes de recrutement

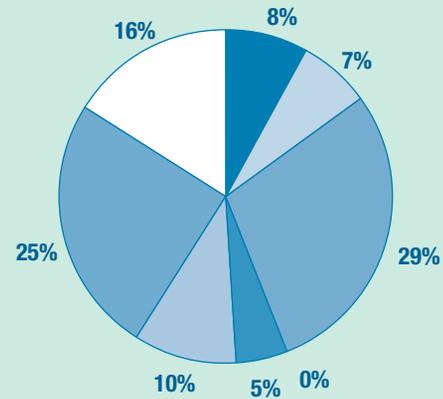
- En **Espagne**, pour les NIP, Hans Harms recrute les participants lui-même après une campagne d'information dans l'espoir que les personnes contactées aient déjà entendu parler de l'opération. Après des explications introductives au téléphone, il sollicite une entrevue pour des explications complémentaires. Usant de tout son pouvoir de conviction, il maximise le taux d'acceptation par rapport au nombre de premiers contacts. Ce faisant, il réduit l'inévitable biais de la motivation supérieure des participants par rapport à l'ensemble de la population. Ce « biais » est bien plus élevé dans les méthodes ci-dessous.
- Au **Danemark**, le panel est constitué à la suite d'un appel à candidatures par voie de presse (10 à 15 personnes retenues).
- En **Suisse**, un courrier est envoyé à plusieurs milliers de personnes dont 60 à 100 répondent (30 sont retenues).

Profil des 62 panélistes au regard des habitants du Brabant wallon

STATUTS SOCIO-PROFESSIONNELS
BW (INS 1991)



STATUTS SOCIO-PROFESSIONNELS
PANEL DE CITOYENS 2001





4. Thèmes de travail du panel

Dans la perspective d'une modification à venir des plans de secteur wallons, la question au centre du travail du panel était « **Quelles sont les valeurs-guides qui doivent présider à la modification des plans de secteur de votre région ?** ».

Les plans de secteur étant un outil normatif de l'aménagement du territoire, il s'agissait d'envisager celui-ci en prenant en compte la composante de la mobilité. En effet, le territoire est fortement structuré par les infrastructures de transport et la répartition dans l'espace des activités a un impact direct sur la mobilité.

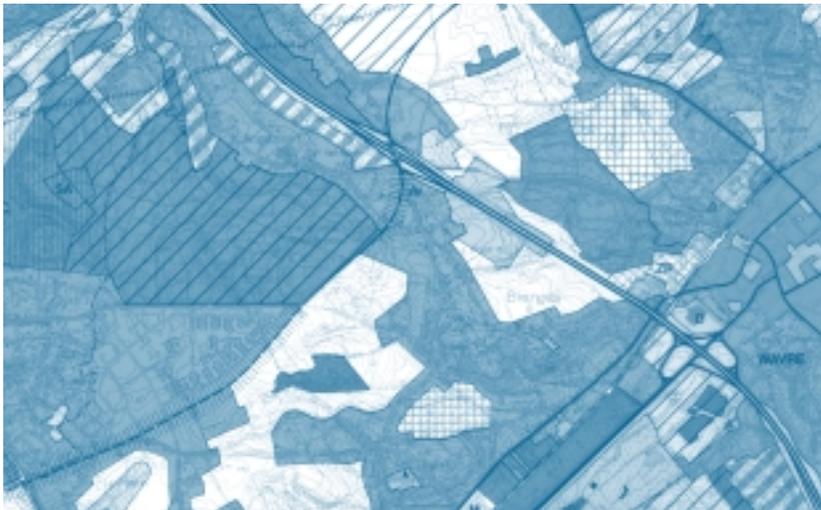
L'aménagement du territoire constitue donc un moyen de mettre en œuvre un projet de société auquel participent tous les acteurs individuels ou collectifs. Et qui dit projet, dit avenir : à l'heure actuelle le développement durable est un concept consacré par la législation.

Le thème de travail avait ceci de particulier qu'il s'agissait d'établir les principes et valeurs économiques, sociales, environnementales, culturelles qui, selon les panélistes, devraient présider au développement de leur région. Nous nous trouvions donc à un carrefour particulier : alors que ces principes, par définition abstraits, concernaient un objet concret (les plans de secteur de la province), il ne s'agissait pas de faire des choix concrets sur des sites déterminés (par exemple, une zone d'activité économique (ZAE), doit/ne peut pas être implantée à tel endroit précis) mais de définir les critères devant être pris en compte dans les décisions (telles et telles conditions sont nécessaires pour permettre l'implantation d'une ZAE).

Notons que, d'habitude, les dispositifs participatifs visent à aboutir à des propositions de décisions concrètes.

Définitions des thèmes de travail du panel

- L'**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE** rencontre de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager.
- Le **PLAN DE SECTEUR divise le sol en zones d'affectation** où certains actes d'aménagement sont autorisés, éventuellement associés de prescriptions particulières, et d'autres interdits. Le **Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP)** distingue les zones non destinées à l'urbanisation (agricole, forestière, espaces verts, zone naturelle, parc) et celles destinées à l'urbanisation : habitat ; habitat à caractère rural ; services publics et équipement communautaire ; loisirs ; activité économique ; activité économique spécifique ; extraction ; aménagement différé (destinées à recevoir toute activité souhaitée par la commune) ; aménagement différé à caractère industriel. Les **voies de communication** et de transport d'énergie y sont inscrites. Le Brabant wallon est couvert par les plans de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez à l'Est et de Nivelles à l'Ouest. Ils ont été approuvés respectivement en 1979 et en 1981.
- La **MOBILITE** envisage la problématique du déplacement, par les divers modes de transport disponibles, tant des personnes (voiture et ses solutions alternatives ou solidaires, transports en commun, mobilité lente - piétons et cyclistes) que des marchandises, par voies routières, ferrées, navigables. La disposition dans l'espace des diverses activités entre lesquelles se font les déplacements en est un élément capital.
- Le concept de **DÉVELOPPEMENT DURABLE** a fait son entrée dans l'arsenal législatif en 1992, lors du Sommet de Rio sur l'Environnement. Il vise à l'équilibre économique, social, culturel et environnemental des générations présentes de manière à préserver le potentiel des générations futures à assurer leurs propres équilibres et leurs propres choix. L'un des outils en est la **participation** des personnes et des groupes aux décisions qui les concernent.



5. Les objectifs du panel

Lors de la conférence de presse de lancement, les ministres et la Fondation pour les Générations Futures ont mentionné trois objectifs fondamentaux pour le panel de citoyens. Ils concernent le contenu des thèmes de travail et la procédure.

- 1) L'**avis** du panel sur les valeurs qui devraient guider la révision des plans de secteur du Brabant wallon constitue un **système d'aide à la décision pour le Gouvernement wallon** « sans aucune force contraignante ».
- 2) Il s'agissait aussi d'inciter la population à s'intéresser aux thèmes traités, à faire entrer le débat sur l'aménagement du territoire, la mobilité et le développement durable dans le quotidien de la population du Brabant wallon. Cette sorte de **système d'aide au débat dans la population** visait à permettre aux citoyens de mieux appréhender la complexité de leur milieu de vie.
- 3) La volonté du Gouvernement wallon d'intensifier le dialogue avec les citoyens et la société civile est inscrite dans le Contrat d'Avenir pour la Wallonie. En tant qu'expérience pilote, le panel se veut une contribution au **développement de la participation citoyenne** et au rapprochement entre décideurs et citoyens. C'est pourquoi elle devait être évaluée ultérieurement en vue de l'utiliser pour les modifications d'autres plans de secteur ou dans d'autres contextes. Il s'agissait, *in fine*, d'inciter les décideurs politiques régionaux et communaux, et leurs administrations, à ouvrir les débats politiques aux citoyens et d'inciter ces derniers à y participer activement sous diverses formes.



Après la lecture de leur avis, les panélistes dialoguent avec le ministre José Daras et madame Monique Van Den Bulcke, chef de cabinet « Aménagement du Territoire » du ministre Michel Foret.



6. Les acteurs du panel

L'Initiative et le financement

Deux ministres wallons ayant l'aménagement du territoire et la mobilité dans leurs compétences, Messieurs Daras et Foret, ont financé 80% du panel. La Fondation pour les Générations Futures, initiatrice du projet, a pris le reste en charge.

L'encadrement direct

Les responsables de l'organisation :

- l'auteur du projet, la Fondation pour les Générations Futures (FGF) : gestion, organisation et coordination de l'ensemble du panel ;
- le responsable de la « stimulation » des panélistes⁵, la Maison de l'Urbanisme du Brabant wallon : choix des personnes-ressource et logistique.

Ils ont été assistés dans l'organisation du panel par :

- les animateurs du panel : gestion des réunions de panélistes et des séances publiques, des débats entre panélistes, entre ces derniers et les personnes-ressource ; intermédiaires entre le panel de citoyens et les autres organisateurs ;
- l'aide-rédactrice : préparation de l'avant-projet d'avis pour les délégués-rapporteurs et du projet d'avis pour les panélistes ;
- un consultant expérimenté dans la mise en œuvre des noyaux d'intervention participative (NIP, cf. Possibilités 1) en Allemagne et en Espagne : conseil aux acteurs sus-mentionnés.

Les personnes-ressource

Les personnes-ressource appelées à « stimuler » les panélistes ont été choisies par la Maison de l'Urbanisme en concertation avec les membres du comité de suivi.

Celles invitées à compléter les informations des panélistes lors de la journée d'ouvertures et de synthèse ont été choisies par la FGF et la Maison de l'Urbanisme en fonction des demandes des panélistes à la fin des trois jours de stimulation.

Les panélistes

Voir la section 3. Qui participe ? Le recrutement et ses résultats.

5. Le terme initial de « formation » a été jugé inadéquat lors de l'évaluation des trois jours de réunion du premier groupe de panélistes, cf. Techniques 7.



Le comité de suivi

Le comité de suivi était composé de représentants des cabinets ministériels et des administrations concernées. Il veillait principalement à l'adéquation entre le processus et les termes des conventions passées entre les ministres et la FGF.

Le comité d'accompagnement scientifique

Le comité d'accompagnement scientifique était composé du comité de suivi ainsi que de quatre chercheurs de trois universités (UCL, ULB, ULg), d'un membre de l'Institut Eco-Conseil et de représentants de la FGF et de la Maison de l'Urbanisme. Il a eu un rôle de réflexivité sur les projets qui lui étaient présentés.

☛ Ailleurs, il peut avoir un rôle très actif avec l'intérêt de constituer un premier lieu de recherche de consensus. En Suisse, si pour la première conférence de consensus sur l'électricité, tous les membres du groupe d'accompagnement avaient réussi à se mettre d'accord sur les feuilles d'information factuelles destinées à faire découvrir aux panélistes la teneur de la problématique traitée, il n'en a pas été de même pour celle sur les OGM comme indiqué en encadré.

> POSSIBILITÉS 3

Comités d'accompagnement dans d'autres expériences : composition et rôle

La conférence de consensus française sur le changement climatique (février 2002)

Le processus était encadré par un comité de pilotage de 13 personnes, principalement scientifiques. Il était chargé de garantir une formation des citoyens exhaustive et objective, c'est-à-dire assurer que les intérêts et positions des différentes parties prenantes leur soient exposés. Dans cette optique, il a veillé à :

- **établir le programme de formation** préalable du groupe de citoyens,
- **valider la documentation** fournie et choisir les formateurs les plus qualifiés,
- **éviter les risques d'influence** sur les formateurs ou les citoyens (cf. Techniques 5).

Le publiforum suisse (conférence de consensus) « génie génétique et alimentation » (juin 99)

Le groupe d'accompagnement était composé de représentants de l'industrie, de la recherche, de l'administration, du monde politique, des médias et des ONG.

Il **s'assurait que ni opposants ni partisans aux OGM n'influencent unilatéralement** le processus.

Il **produisit la matière des feuilles d'information factuelles** destinées à aider les panélistes à se familiariser au thème de travail. Pour les sujets où il n'était pas possible d'arriver à un texte qui puisse être accepté par tout le groupe, les représentants des diverses positions rédigeaient chacun un texte présentant leur avis.



7. Fonctionnement du panel

7.1 Programme

Afin que le panel se déroule à une période favorisant un maximum d'acceptations, le délai entre la signature de la convention (janvier) et le début du panel fut très bref. Il fallut tout organiser en un temps record : recrutement des animateurs et des « formateurs », mise en place de la « formation », organisation du recrutement des panélistes. On peut regretter cette précipitation tant il est vrai qu'une gestation lente d'un tel processus est préférable, notamment parce qu'elle permet une meilleure intégration de tous les acteurs.

Le panel en Brabant wallon s'est inspiré des modèles de la conférence de consensus et des NIP, c'est pourquoi ils sont présentés en encadré.

> TECHNIQUES 5

Programme général du panel en Brabant wallon	Dates
Conférence de presse de lancement par les ministres	06/02
Recrutement des panélistes	12-23/02
Soirée d'ouverture en plénière, seule la première partie étant publique	07/03
<ul style="list-style-type: none"> • Interventions du Président de la FGF, du Gouverneur du Brabant wallon et des chefs de cabinet des ministres Retrait des panélistes : <ul style="list-style-type: none"> • Présentation de diapositives de peintures de Xavier de Callatay commentées par Chantal Blanchard-Verbiest suivie d'échanges par groupe régionaux : « Parlez-nous de votre Brabant wallon ». • Exposé sur les outils d'aménagement du territoire 	
3 jours de « Stimulation » : Centre (Wavre), 19 panélistes	09-11/03
3 jours de « Stimulation » : Est (Jodoigne), 22 panélistes	16-18/03
3 jours de « Stimulation » : Ouest (Nivelles), 21 panélistes	23-25/03
Journée en plénière : ouvertures et synthèse	21/04
Soirée : 11 délégués à la rédaction (Hôtel du gouverneur)	02/05
Soirée d' amendements et approbation de l'avis en plénière (Hôtel du gouverneur)	18/05
Lecture publique de l'avis aux ministres par 5 panélistes en présence du panel	19/05
Soirée de bilan	07/12

Fonctionnement des conférences de consensus

Les conférences de consensus ont pour objectif de faire dialoguer publiquement un groupe de profanes avec des experts, après une longue période de préparation, dans le but d'élaborer des choix technologiques.

- **Fonctionnement global** : A l'issue d'une formation de 2 ou 3 week-ends étalés sur plusieurs mois, les participants posent par écrit les questions dont les réponses leur sont nécessaires pour élaborer leur avis.
- **Personnes-ressource et mode de recrutement** : Les experts, choisis par le panel sur une liste ou en consensus entre les organisateurs et le panel, répondent aux questions (reçues d'avance) posées par le panel au cours de la première partie de la **conférence publique** qui se poursuit par un débat entre experts et panélistes, le public ayant (ou non, selon les dispositifs) la possibilité de poser également des questions.
- **Rédaction du rapport** : Après la conférence, les panélistes se réunissent à huis clos pour rédiger une synthèse des débats et leur **avis** ou leurs **recommandations** qu'ils liront publiquement le lendemain. Cela se passe sans l'aide d'un rédacteur extérieur mais éventuellement avec celle d'un médiateur.

Fonctionnement des noyaux d'intervention participative (NIP)

Les noyaux d'intervention participative font travailler plusieurs groupes de citoyens en vue de faire émerger des propositions consensuelles au sujet de projets concrets ou de politiques (gestion de déchets, santé publique, problèmes éthiques...) aux niveaux local, régional ou national.

- **Fonctionnement global** : Les participants sont partagés en plusieurs groupes travaillant chacun quatre jours successifs. Le premier groupe évalue sa formation et signale les personnes ou organismes qui leur manquent pour se faire une bonne idée des problèmes et cette correction est réalisée pour les groupes suivants. Ensuite, 5 à 10 groupes (jusqu'à 24 groupes pour un projet à l'échelle nationale) de 20 à 25 participants se succèdent avec un programme identique.
- **Personnes-ressource et mode de recrutement** : Des experts sont invités directement par les animateurs. En outre, les acteurs sociaux et politiques ainsi que des représentants de personnes concernées par le projet sont invités, via la presse, à se faire connaître en vue d'exposer leur position aux participants.
- **Rédaction du rapport** : Un projet de rapport est rédigé par les animateurs et soumis aux délégués des participants qui ont la possibilité de l'amender.





7.2 Le cadre

Quel que soit le mode de participation, afin d'atteindre les objectifs, il est capital de poser un cadre clair et précis et de l'explicitier à chaque étape du processus.

- C'est pourquoi une réflexion préalable approfondie des organisateurs à ce sujet s'impose ainsi qu'une évaluation permanente en cours de processus.
- Le contexte politique dans lequel se situe le panel doit être explicité (cf. section 4) puisqu'il constituera aussi le cadre dans lequel les recommandations des panélistes seront interprétées.
- L'ouverture du panel dans un bâtiment officiel, l'Hôtel du gouverneur du Brabant wallon, par les représentants des ministres pose un cadre symbolique fort : le résultat du panel aura un caractère politique officiel. Attention, néanmoins, à ne pas risquer une confusion des fonctions : par exemple, un bâtiment de l'Exécutif ou du Législatif wallon serait inapproprié ! Avant de fixer tout lieu de travail, son statut doit donc être examiné afin d'éviter tout message implicite inadéquat.
- Le cadre régissant le fonctionnement du panel était notamment précisé par la Déclaration d'intention pour un panel libre et transparent (reproduite p.22), à laquelle il était demandé aux acteurs d'adhérer. Elle était distribuée aux panélistes et aux personnes-ressource et rapidement commentée lors du premier jour de « stimulation ».
- Après l'évaluation des trois jours de travail du premier groupe, des appellations furent modifiées : la « formation » des panélistes devint une « stimulation », les « formateurs » étant appelés « personnes-ressource ». Cet exemple de réajustement du cadre est détaillé en TECHNIQUES 7.

> FONDEMENTS 3

Un cadre précis et clarifié pour tous est capital !

- Le **cadre englobant** qui génère et rend possible tout processus de participation (représentation du monde innommée) est exposé dans la section 1 de ce vade-mecum. Les acteurs n'en sont pas conscients (ils justifient la participation par des arguments concrets découlant de cette vision du monde).
- Les **objectifs** du politique et ses intentions sont exposés précisément (de préférence par celui-ci) à tous les acteurs du panel et aux médias en début de processus : la participation dans quel but, comment l'avis sera utilisé...
- Le **cadre régissant le fonctionnement du panel** est rendu explicite pour tous les acteurs par divers moyens écrits et oraux afin de toucher toutes les sensibilités et logiques de fonctionnement.
- A chaque étape, les **animateurs sont les garants** de la bonne perception, par chaque acteur, du cadre et de son respect.



Une « charte » : Les principes fondamentaux du panel

Déclaration d'intention pour un panel libre et transparent⁷

Des acteurs

- Les **animateurs du panel** font preuve
 - de neutralité par rapport à l'objet du panel,
 - d'indépendance vis-à-vis des institutions et partis politiques,
 - d'impartialité dans leurs relations envers les protagonistes du panel.
- Le **panel de citoyens** :
 - sauf cas de force majeure, les panélistes s'engagent à participer à l'entièreté du processus,
 - la composition du panel reste secrète jusqu'à la fin de ses travaux.
- Les **personnes-ressource appelées à assurer l'initiation⁶ des panélistes** :
 - sont recrutées pour le savoir et le savoir-faire qu'elles (ou l'institution à laquelle elles appartiennent) ont acquis dans les matières concernées ;
 - parlent un langage accessible aux personnes non informées des problématiques traitées.
- Les **personnes-ressource appelées à répondre aux questions des panélistes** sont désignées librement par ceux-ci.

Des relations entre les protagonistes du panel

- Les **animateurs** modèrent, si nécessaire, les relations entre les protagonistes avec pour principe de base le respect entre tous.
- Les **personnes-ressource** :
 - répondent aux questions des panélistes de manière complète, honnête et compréhensible ;
 - respectent les interrogations et positions des panélistes ainsi que les avis émis par les autres personnes-ressource.
- Les **panélistes** :
 - chaque membre du panel a le droit de s'exprimer et d'être entendu des autres panélistes, des personnes-ressource et des médiateurs;
 - les panélistes peuvent mettre en question les différentes perspectives qui leur sont proposées par les personnes-ressource, voire les refuser;
 - le panel émet des propositions. Si un consensus n'est pas possible, les divers points de vue sont pris en compte.

7. Certains points (notamment le titre) de ce texte sont inspirés de la Déclaration d'intention : buts et méthode du Publiforum (conférence de consensus) Génie génétique et Alimentation, 1999, Technology Assessment, Suisse



Des relations entre les protagonistes et l'objet de leur travail

- Les **panélistes** émettent un avis en tendant à se mettre au service de l'intérêt général dans leur province.
- Le rôle des **animateurs** est de faciliter la mission des panélistes :
 - en s'assurant que tous puissent s'exprimer;
 - en veillant à ce qu'une véritable écoute s'installe tant entre panélistes qu'entre panélistes et personnes-ressource (notamment en vérifiant que ces dernières soient bien comprises des premiers);
 - en organisant les discussions du panel de sorte que les citoyens puissent s'approprier le processus;
 - en veillant à ce que les personnes-ressource s'en tiennent au temps et au thème impartis.
- Les **personnes-ressource**, lorsqu'il y a lieu (notamment en matière de prospective) et dans la mesure du possible, sont tenues de déclarer leur position par rapport à l'objet qu'elles abordent et, le cas échéant, d'exprimer les autres positions qui sont de notoriété publique.
- Les **délégués choisis par les panélistes pour accompagner la rédaction de l'avis** s'efforcent de refléter les avis exprimés par l'ensemble des panélistes et de ne pas donner plus de poids à leur propre position.
- La **rédactrice** s'efforcera à la neutralité par rapport aux avis exprimés pendant le panel.
 - Elle reflétera aussi fidèlement que possible les avis exprimés par les panélistes.
 - Elle peut se décharger de sa mission pour l'un ou l'autre point sur une autre personne (à décider de commun accord avec les panélistes ou leurs délégués) si elle le juge nécessaire.

Des relations entre les panélistes et les organisateurs

- Le panel de citoyens est responsable de ses travaux. Il définit lui-même la structure de son avis.
- Les panélistes sont en contact avec les organisateurs par l'intermédiaire des animateurs qui les accompagnent tout au long du processus, de la rédactrice et d'une stagiaire de la Maison de l'Urbanisme du Brabant wallon qui assure l'intendance des panels.
- Si les panélistes le souhaitent, ils peuvent demander de se réunir sans les animateurs.
- Si les panélistes le souhaitent, ils peuvent prendre contact directement avec les organisateurs.

Des relations avec les médias⁸

- La Fondation pour les Générations Futures et la Maison de l'Urbanisme du Brabant Wallon traitent avec les médias.
- Les animateurs peuvent accorder des interviews avec l'autorisation de la Fondation pour les Générations Futures.
- Les panélistes n'accordent pas d'interview sur les contenus et résultats des débats avant la fin du panel, le 19 mai 2001. Ensuite, ils peuvent accorder des interviews à titre personnel sans engager l'ensemble du panel.

8. Cf. la section Tensions, 9.3 : L'aide au débat public : transparence versus confidentialité



> TECHNIQUES 6

Explicitations du cadre pour les panélistes : comment s'y prendre ?

- Pendant la stimulation, tous les soirs, les panélistes remplissaient un formulaire d'évaluation anonyme sur les points suivants (avec la possibilité de faire des commentaires et suggestions) : 1) comment ils se sont sentis, 2) la qualité des formations et 3) du travail en atelier, 4) le déroulement de la journée. Tous les matins, un animateur synthétisait les évaluations et signalait comment on pourrait en tenir compte ou comment cela n'était pas possible en fonction du cadre dans lequel on travaillait, cadre qui était rappelé par la même occasion.
- En « tenir compte » s'adressait aux organisateurs, aux personnes-ressource (cf. TECHNIQUES 7) et aux panélistes.
- Par exemple, le premier soir, certains panélistes se plaignaient du travail en ateliers. Le lendemain les règles de fonctionnement étaient rappelées, dont la principale : le respect de chacun et de toutes les opinions.

> TECHNIQUES 7

Explicitations du cadre pour les personnes-ressource : comment s'y prendre ?

- Les personnes chargées de la « formation » des panélistes ont été informées individuellement de ce qui était attendu d'elles.
- Après l'évaluation de la « formation » du 1er groupe par les organisateurs, un courrier reprécisait cette attente, notamment : « il n'est en rien question de former mais bien d'inciter à la réflexion, ... de permettre à des personnes non initiées de ne pas être submergées par la quantité et la technicité de la matière, d'aider les panélistes à faire le lien entre les quelques éléments théoriques et leur quotidien ... , autant de demandes formulées par les panélistes dans leurs évaluations. »
- *Les organisateurs remplacèrent le terme de « formation » par « stimulation » et celui de « formateurs » par « personnes-ressource ».*
- Nouveau courrier après la stimulation du 2ème groupe : « Les quelques aménagements (documentation, respect du timing, sélection de l'information, commentaire d'un schéma systémique, illustration concrète...) que vous avez apportés à vos exposés ont permis aux panélistes d'entrer pleinement dans la dynamique proposée. ... Certains disent avoir mieux perçu la complexité des questions d'aménagement du territoire et ainsi avoir nuancé, voire radicalement modifié, leur avis sur certains sujets. D'autres désirent approfondir personnellement certaines questions. D'autres encore sont repartis mobilisés et prêts à prendre la parole dans leurs communes pour que les choses avancent... Autant de perspectives visées par le "panel de citoyens". »

7.3 Les « stimulations »

La stimulation du premier groupe fut évaluée avec les panélistes afin d'améliorer les suivantes, c'est ce programme modifié qui est indiqué en TECHNIQUES 8.

> TECHNIQUES 8

Programme de "stimulation" des panélistes

	Matin	Après-midi
	9h-12h30	14h-17h
Vendredi	Module 1 : développement durable	Module 2 : développement économique et rural
Samedi	Module 3 : mobilité	Module 4 : aménagement du territoire
	10h-12h30	13h30-16h
Dimanche	Exercice : village imaginaire	Recherche de ce qui manque

> TECHNIQUES 9

Organisation pratique des stimulations

Par module de stimulation :

- Exposé de 25 min + 5 min de questions d'éclaircissement.
- Travaux en 4 ateliers de 5 ou 6 participants travaillant sur deux questions relatives au thème exposé ; la composition des ateliers variait afin de maximiser la diversité des interactions entre panélistes.
- Retour en plénière : mise en commun des réponses, inscrites sur flip-charts ; de courts échanges permettaient de repérer les ressemblances entre propositions issues de groupes différents afin de les associer.
- Votes individuels au moyen de gommettes (cf. TECHNIQUES 10).

Après une pause, même programme autour d'un exposé d'une autre personne-ressource sur le même thème. Il était prévu que le 1er exposé s'attache surtout aux « enjeux et outils » et le 2ème aux scénarios de développement en Brabant Wallon.

Dimanche : travaux en ateliers suivis d'une mise en commun et d'un débat.

Matin : chaque atelier disposait du plan de secteur d'un village imaginaire de 1500 habitants (500 ménages) à modifier. Il s'agissait de décider si on acceptait l'implantation (et, si oui, de les localiser) de 1) 300 nouveaux ménages, 2) un atelier d'engraissement, 3) 5 petites entreprises et 1 moyenne surface commerciale; et enfin, 4) d'éventuellement améliorer l'itinéraire de la ligne TEC. Lors de la mise en commun, les animateurs cherchaient à ce que les raisons des choix soient bien mises en évidence et que tous les membres du groupe puissent s'exprimer s'ils le désiraient. Un débat général s'ensuivait.

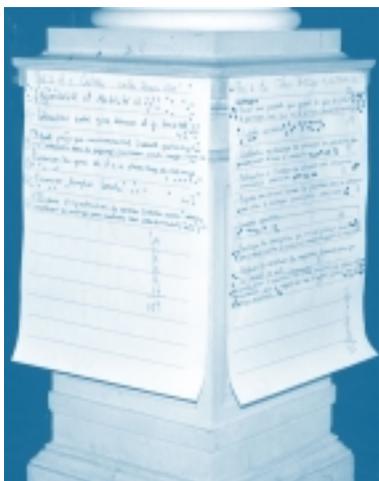
Après-midi : recherche des acteurs politiques, sociaux, économiques (personnes ou institutions) à inviter pour le 21 avril en vue d'élargir la perspective de jugement des panélistes.

Tous les travaux ont été enregistrés.

Les votes à gommettes

A la fin de chaque module, les panélistes recevaient, par question traitée, 5 gommettes d'une même couleur. Ils les répartissaient entre les propositions de leur choix selon le poids qu'ils voulaient leur donner, les extrêmes étant de placer 5 gommettes sur une seule proposition ou de les répartir entre 5 propositions.

(Lors du vote récapitulatif, le 21/4, ils disposaient, en plus, d'une seule gommette « coup de cœur », cf. TECHNIQUES 13-2b.)



7.4 La journée d'ouvertures et de synthèse

Cette journée devait apporter aux 49 panélistes présents (79%) les compléments d'information qu'ils avaient eux-mêmes détectés comme nécessaires à leur jugement. 39 personnes de milieux et profils différents (socio-économiques, politiques, associatifs ou d'éducation permanente, techniques, administratifs...) sont intervenues au fil de la journée, seules ou en débats contradictoires. Le programme est présenté en **TECHNIQUES 11**, les parties concernant la production de l'avis étant détaillées à la section suivante.

A l'issue de cette lourde journée d'ouvertures, il s'agissait d'opérer une synthèse. Pour ce faire, les dernières tâches des panélistes, furent de :

- 1) remplir le questionnaire individuel portant sur les valeurs-guides pour la révision des plans de secteur ;
- 2) procéder, sur les panneaux, à un dernier vote à gommettes afin de sélectionner les propositions pour un développement durable en Brabant wallon ;
- 3) remplir le questionnaire d'évaluation de la journée ;
- 4) choisir leurs délégués à la rédaction de l'avis.

Les panélistes se dispersèrent dans la grande salle, les uns debout, répartis entre les panneaux, gommettes en main, réfléchissant au meilleur choix entre tant de propositions concrètes en faveur d'un développement durable de leur province ; les autres assis, concentrés sur les principes et valeurs à prendre en considération pour la révision des plans de secteur. Le silence absolu témoignait du sérieux avec lequel ils travaillaient. Les derniers réfléchissaient encore alors que beaucoup étaient déjà partis !

Programme de la journée d'ouvertures et de synthèse en plénière, le 21 avril

Matinée

- Les panélistes participaient successivement à deux séminaires d'approfondissement parmi les 9 proposés à partir des demandes qu'ils avaient formulées le dernier après-midi de la stimulation. Ces séminaires réunissaient de 3 à 15 panélistes autour d'une personne-ressource sur des thèmes ciblés (plans de secteur, urbanisme et cadastre, patrimoine architectural, conservation de la nature, eaux usées, gestion des déchets, transports en commun, mobilité globale, logement).
- 3 débats contradictoires thématiques (répartition de l'espace; mobilité; urbanisme et intégration) simultanés réunissaient chacun 20 panélistes et environ cinq personnes-ressource d'horizons divers.
- Ensuite, dans les mêmes groupes thématiques : temps d'échange entre panélistes sur les valeurs à prendre comme critères pour la révision des plans de secteur, cf. TECHNIQUES 13-1).

Après-midi

Partie publique (présence de quelques observateurs et journalistes)

- Exposés, par des acteurs sociaux, économiques, associatifs, de leurs valeurs et préoccupations concernant l'aménagement du territoire du Brabant wallon, suivis d'un débat avec les panélistes.
- Exposés, par les représentants de quatre partis politiques, de leurs choix concernant le « village imaginaire » suivis d'un débat avec les panélistes.

Travaux des panélistes entre eux

- Mise en commun des échanges thématiques du matin + débat
- Votes

7.5 La production de l'avis

Ayant assisté, les dimanches matin de chaque stimulation, aux débats sur le village imaginaire, l'aide-rédactrice disposait d'une batterie de « **valeurs pour la révision des plans de secteur** » entre lesquelles il y avait des arbitrages à faire. C'est pourquoi elle rédigea, à l'intention des panélistes, un questionnaire individuel reprenant 55 valeurs.

A la fin de la matinée du 21 avril, le questionnaire fut réparti entre les trois groupes thématiques qui eurent la possibilité d'ajouter une ou plusieurs valeurs. Ces propositions furent débattues en séance plénière et celles qui furent retenues, furent ajoutées au questionnaire auquel chaque panéliste répondit individuellement lors de la dernière séance de votes divers.

Le questionnaire d'évaluation de la journée demandait aux panélistes, entre autres, si le questionnaire sur les valeurs pour la révision des plans de secteur reprenait tous les critères importants, 43 des 51 répondants (84%) ont répondu oui ; 6, non ; 2 sans réponse.



Par ailleurs, l'ensemble des « **propositions pour un développement durable en Brabant wallon** » issues des trois week-ends de stimulation fut synthétisé et fit l'objet d'un nouveau vote à gommettes détaillé en **Techniques 13-2**).

Un tableau de résultats des votes du 21 avril fut envoyé aux délégués avec un avant-projet d'avis rédigé sur cette base. Celui-ci fut entièrement lu et discuté lors de la réunion des délégués. Une trentaine de modifications furent faites au texte proposé par la rédactrice et des éléments d'ordre général y furent ajoutés. Ce fut la seule séance qui fonctionna exclusivement sur le mode du consensus.

Les panélistes reçurent ensuite le projet d'avis avec les résultats des votes du 21 avril. Ils eurent la possibilité de proposer des amendements par écrit et à l'avance, il s'ensuivit une quinzaine de propositions. Plusieurs d'entre elles furent acceptées. Beaucoup de points de l'avis ont été adoptés à l'unanimité, quelques-uns ont soulevé de longs débats, qui, pour certains, se sont clôturés par un vote à la majorité après que les animateurs se soient assurés que cela convenait au groupe.

> TECHNIQUES 12

Le choix des délégués à l'avis

Chaque panéliste répondait par écrit à la question suivante : « **quelles personnes me représenteraient le mieux ?** ». Il leur était demandé de proposer une personne du même groupe régional et une personne d'un autre groupe rencontrée lors de cette journée en plénière.

Après le dépouillement, les 17 personnes nommées au moins deux fois se réunirent avec les animateurs et l'aide-rédactrice et constituèrent un comité de 11 personnes relativement équilibré en termes de sous-région, sexe, âge.



L'élaboration progressive de l'avis

- 1) La rédactrice, s'appuyant sur les débats sur le village imaginaire, a élaboré un questionnaire reprenant 55 **"Valeurs pour la révision du plan de secteur"**.
 - Après les débats thématiques du matin de la journée d'ouvertures et de synthèse (21/4), chacun des trois groupes en a examiné une partie et a eu l'occasion de faire des propositions supplémentaires.
 - L'après-midi, après avoir entendu les partenaires politiques et socio-économiques, les panélistes, en plénière, se sont mutuellement présentés ces propositions, en ont débattu et les ont éventuellement amendées puis adoptées ou rejetées.
 - Le questionnaire amendé fut soumis au vote individuel des panélistes qui avaient le choix, pour chaque valeur, entre les mentions : « 1 très important », « 2 important », « 3 peu important », « 4 opposé ».
 - Suite au dépouillement, les valeurs apparues globalement comme très importantes ou importantes ont été intégrées dans la **deuxième partie** de l'avant-projet d'avis portant sur « **La révision des plans de secteur** ».
- 2) Par ailleurs, le 21/4, eut lieu un dernier « **vote à gommettes** » : des panneaux reprenaient des propositions issues des ateliers de stimulation des trois périodes:
 - a. pour chaque question, les trois propositions de chaque groupe ayant rassemblé le plus de votes (total : 9 propositions par question, les panélistes disposant de 5 gommettes/question) et
 - b. les « coups de cœur », soit les autres propositions créditées de peu de voix auxquelles une nouvelle chance était donnée, les panélistes disposant d'une seule gommette « cœur » par question.Les propositions retenues ont été intégrées dans la **première partie** de l'avant-projet d'avis portant sur « **Le développement durable en Brabant wallon** ».
- 3) L'avant-projet d'avis et les résultats des votes furent envoyés aux 11 délégués au rapport. Ceux-ci, réunis un soir, en discutèrent les points un par un, certains étant adoptés tels quels, d'autres soumis à de (très) longs débats, certains points d'ordre général étant ajoutés. Le temps était malheureusement trop court pour traiter tous les points avec minutie.
- 4) Le projet d'avis fut envoyé aux panélistes avec la consigne expresse d'envoyer leurs éventuelles propositions d'amendement à l'avance.
- 5) Le dernier soir, chaque point de l'avis fut lu et soumis au vote, après que les éventuels amendements aient été expliqués, discutés, puis adoptés, rejetés ou (exceptionnellement) amendés. Le temps était clairement trop court pour une tâche aussi importante. La soirée fut longue, parfois difficile et la lassitude manifeste en fin de parcours.



Le panel reflétait toutes les catégories d'âge.

8. Résultats et effets du panel

8.1 Retour aux objectifs

8.1.1 Le résultat du panel : le contenu de l'avis comme aide à la décision

Les ministres annonçaient, lors de la conférence de presse de lancement, que l'avis du panel permettrait au décideur de « prendre en compte les enjeux et impacts de décisions publiques sur la vie quotidienne ». Le contenu de l'avis le permettra-t-il ?

Les craintes du politique de voir une opposition entre l'avis du panel et celui des politiques ont été apaisées puisque nombreux sont ceux qui retrouvent dans l'avis les principes essentiels du SDER (Schéma de Développement de l'Espace Régional) en termes de valeurs et de recherche d'équilibre. En outre, le 21 avril, lors du débat avec les représentants politiques, un panéliste leur a dit qu'il percevait des similitudes d'intention entre les exercices de villages imaginaires du panel et ceux que les politiques venaient d'exposer. Du coup, c'est le manque de propositions originales et d'avis tranchés que regrettent certains. « Mais il fallait bien s'arrêter sur un compromis », dit un panéliste.

En préambule de l'avis, les panélistes estiment que « l'ensemble des habitants du Brabant wallon se reconnaîtra dans cet avis ». Cela ne signifie pas nécessairement que l'avis aurait été le même si la composition du panel avait été différente mais plutôt que cet avis correspond à la manière dont les panélistes appréhendent la problématique du développement et de l'aménagement du territoire de leur région à l'issue de ces deux mois d'informations, débats et réflexions.

On s'est étonné de la frilosité des panélistes qui se demandent, en fin d'avis, si le plan de secteur actuel nécessite de profondes modifications : « en restant le plus proche possible du plan de secteur actuel, on éviterait les conflits et les frais inutiles ». Cela semble contradictoire, les panélistes semblant refermer abruptement l'éventail de propositions qu'ils avaient ouvert dans l'avis.

• L'analyse du professeur Zwetkoff est importante et à retenir pour l'interprétation des résultats d'autres expériences :

- 1) Leur attitude favorable, en gros, au statu quo ne doit pas être prise au pied de la lettre si elle est en contradiction avec le reste de l'avis. Car, au stade du choix entre le maintien du statu quo et une solution de changement, il y a un biais bien connu en faveur du statu quo.

2) Par ailleurs l'ouverture se solde le plus souvent par l'adhésion à la solution de statu quo car celle-ci crée moins de conflits internes parmi les participants (par ailleurs pressés par le temps).

Le résultat du panel en Brabant wallon semble donc bien, pour le Gouvernement, un outil pertinent d'aide à la décision pour toute révision des plans de secteur de la province.

8.1.2 La couverture du panel par les médias

Outre la remise d'un avis aux décideurs, le panel de citoyens avait pour objectif l'aide au débat dans la population. Il s'agissait d'alimenter les débats sur le thème de travail du panel puisqu'en effet, « une conférence de consensus n'a d'intérêt que portée par un courant plus large, que plongée dans des débats multiples, constants » (Callon 16), ainsi que les débats sur l'idée même de la participation citoyenne.

L'objectif du débat public peut être atteint de diverses manières. On peut lier à la mise en œuvre du panel une large opération d'information des mouvements d'éducation permanente, syndicats, associations, etc. Cela n'a pas été fait dans ce cas-ci (cf. section 9.1), c'est l'outil des médias qui a été privilégié.

Ils furent convoqués quatre fois : le 6 février, pour une conférence de presse de lancement, lors de la soirée d'ouverture, lors des rencontres avec les acteurs socio-économiques et politiques ainsi qu'au jour de la remise de l'avis, le 19 mai. Une télévision communautaire et le MET ont filmé quelques moments des week-ends d'initiation.

On a enregistré quarante articles dans la presse écrite, cinq traitements du panel à la radio et six à la télévision. Notons que pour une analyse fine de l'impact médiatique du panel, le taux de pénétration en Brabant wallon des médias concernés devrait être pris en considération.

Concernant son traitement par la presse écrite, nous l'avons analysé sommairement sous l'angle de son potentiel à faire découvrir au lecteur le thème de travail du panel ou à le faire réfléchir aux valeurs qu'il aimerait y défendre et au principe de la participation.

Première vague après la conférence de presse de lancement de l'opération

Après la conférence de presse des ministres présentant l'expérience et annonçant le début du recrutement, la presse quotidienne expose le principe et les détails du processus. Il est peu fait mention du thème de travail. La photo semble un bon moyen d'illustrer le thème de l'aménagement du territoire.



Une revue de presse actualisée était distribuée lors de chaque rencontre.



Pendant le processus

Deux articles mentionnent les rencontres avec les acteurs économiques, sociaux et politiques du 21 avril. La reproduction de leurs positions concrétise bien le thème de travail et les témoignages de panélistes permettent au lecteur de se faire une idée concrète de ce que représentent l'aménagement du territoire et la participation.

Un seul journal annonce la proclamation publique prochaine de l'avis avec les coordonnées de l'événement. Les articles écrits après celui-ci se partagent entre l'exposé du processus, quelques phrases de panélistes et de politiques et la référence au contenu de l'avis. Celui-ci est diversement reproduit, soit par un compte rendu synthétique ou l'énoncé de la table des matières, soit par des éléments ayant retenu l'attention du journaliste. Quatre revues spécialisées réagissent plus tard et plus à fond sur le contenu ou sur la participation, selon leurs orientations.

La presse quotidienne opère moins de mise en perspective que les hebdomadaires ou les mensuels. Les plus gros efforts pédagogiques sont effectués par Espace-Vie, édité par la Maison de l'Urbanisme, et par le Ligeur.

🔴 En guise de bilan au sujet du travail avec les médias

C'est aux acteurs du processus de prévoir des fardes de presse et, éventuellement, des exposés répondant aux objectifs qu'ils poursuivent. Il faut également convoquer les journalistes aux moments où l'on peut fournir de nombreux éléments concrets (interviews, débats, avis, cartes, photos) qui attirent le journaliste et, par voie de conséquence, le lecteur. Pour que des articles de fond soient consacrés à l'opération, il peut être intéressant d'obtenir la collaboration privilégiée d'un média comme ce fut fait avec Le Ligeur et Espace-Vie. Nous verrons, dans la section Tensions, comment les exigences de médiatisation et de confidentialité s'entrechoquent.

8.2 Le panel a-t-il transformé les participants?

Tout dispositif participatif multipliant les interactions entre acteurs d'horizons divers, les participants, s'ils sont animés d'une sincère disposition au dialogue, ne peuvent en sortir que transformés (cf. **FONDEMENTS 2**). Cela a-t-il été le cas ? Nous ne disposons que de quelques indications grâce aux réponses des panélistes et des personnes-ressource aux questionnaires que leur soumettaient les animateurs. (🔴 Notons que les personnes-ressource ayant participé à la journée d'ouvertures et synthèse n'ont pas été interrogées.)

Ces réponses agrégées présentées dans les tableaux **EVALUATIONS**, seront commentées sur deux plans : l'effet du panel sur l'opinion des participants à propos des thèmes qu'ils ont travaillé dans le panel et son effet sur leur disposition à prendre part au mouvement d'ouverture des décisions publiques.

Les tableaux de synthèse des évaluations ont été distribués aux panélistes.





> ÉVALUATIONS 2

Perception de la participation citoyenne par les personnes-ressource ayant « stimulé » les panélistes

Estimez-vous avoir « rejoint » les panélistes dans leurs attentes et compétences ?	Oui 3	Non 0	Je ne sais pas 5	
Pour moi, faire participer les citoyens à l'élaboration de décisions politiques, c'est :	Indispensable 4	Utile 4	Peu important 0	Inutile 0
Pour prendre part aux décisions politiques, la formule du panel de citoyens est, à mon avis :	Idéale 0	Intéressante 8	Sans intérêt particulier 0	Mauvaise 0
La formule du panel de citoyens pourrait s'appliquer à d'autres questions politiques ?	Oui 8	Non 0		

> ÉVALUATIONS 3

La participation a « transformé » les panélistes : leur opinion sur les thèmes traités

A la fin des trois jours de stimulation :	Oui	Non	Je n'avais aucun avis particulier
Avez-vous changé de point de vue sur l'un ou l'autre des thèmes abordés ?	35	16	11

> ÉVALUATIONS 4

La participation a « transformé » les panélistes : leur intérêt pour la participation aux affaires publiques

Satisfaction au terme de ces trois jours (de « stimulation ») :

- 24 étaient très satisfaits, 36 satisfaits (1 peu satisfait et 1 sans réponse).
- 59 sur 62 recommanderaient à un ami de participer à ce type d'expérience.

Intérêt pour les affaires publiques :

- L'expérience a beaucoup (50) ou un peu (12) favorisé leur intérêt pour les affaires publiques.
- Pour un peu plus de la moitié, en règle générale, la politique suscite un sentiment positif (enthousiasme 5, mobilisation, 6, intérêt, 24) contre 21 chez qui elle suscite la méfiance ; 2, l'indifférence ; 2, l'ennui ; 1, l'irritation.
- Au terme de ces trois jours, ce sentiment n'a pas changé pour 37 d'entre eux, a changé pour 20 panélistes (5 sans réponse), dont pour 19, en mieux.



Les citoyens ont entendu de nombreuses personnes-ressource.

8.2.1 Transformations en rapport au thème de travail ?

Les panélistes

Selon les recruteurs, le thème du panel, proche du quotidien, était un des facteurs d'acceptation à participer au panel. 35 panélistes ont déclaré avoir changé d'opinion sur les thèmes travaillés ; 11 n'avaient pas d'avis au départ. La question vague ne nous permet pas de savoir comment les seize autres n'ont pas changé.

Les personnes-ressource

Quant à savoir si les personnes-ressource ont évolué au sujet des thèmes qu'elles ont exposés, nous n'en avons pas d'indication directe puisqu'elles n'ont pas été interrogées à ce sujet. Comme à la question, « Estimez-vous avoir « rejoint » les panélistes dans leurs attentes et compétences ? », la majorité répond « Je ne sais pas », on peut penser que leurs interactions avec les panélistes ont été insuffisantes pour qu'ils puissent l'évaluer. *A fortiori*, elles ont probablement été insuffisantes pour que leur vision des thèmes qui constituent leur spécialité en soit modifiée.

8.2.2 Développement de la culture participative ?

Les panélistes

Les panélistes affirment que les stimulations ont accru leur intérêt pour les affaires publiques et leur motivation à y participer même si pour un tiers d'entre eux, la politique éveille en général un sentiment de méfiance. Parmi ces derniers, trois ont répondu à la question ouverte : « Ce sentiment est devenu... » : pour deux, de l'intérêt et pour le troisième, l'envie de participer.

Par ailleurs, la fin de leur avis mentionne que « l'information et la consultation de la population sont des principes qu'il est essentiel de respecter » et ils émettent un souhait auquel ils attachent « beaucoup d'importance en tant que citoyens » : « nous voudrions être tenus au courant de la manière dont notre avis sera pris en compte dans les décisions ».

Ce signe qu'ils ont pris leur travail à cœur et ont acquis une propension à s'impliquer dans la vie publique se concrétise par l'acte de candidature de plusieurs d'entre eux à devenir membre de la CCAT⁹ de leur commune.

Les personnes-ressource ayant « stimulé » les panélistes

Après la stimulation, les personnes-ressource ont trouvé « indispensable » ou « utile » de faire participer les citoyens aux décisions publiques. Leurs commentaires en réponse à la question « En ce qui concerne le temps de formation que vous venez d'assurer, quelle conviction vous anime ? » montrent leur intérêt pour l'expérience (ils sont frappés par l'intérêt des citoyens pour leur région et par ce qui émerge de leurs travaux) mais ils semblent bien rester dans un schéma vertical où ils informent les citoyens, ce qui serait un indice de ce que l'esprit de la démocratie délibérative ne les a pénétrés que superficiellement.

9. CCAT : Commission consultative d'aménagement du territoire, organe communal dont toutes les communes ne sont pas encore pourvues.



🔗 Pistes de réflexion pour un panel délibératif

Une grosse difficulté manifestée par tous les panélistes était le manque de temps à toutes les étapes du processus, temps pour les discussions et les débats, pour la réflexion et pour aller en profondeur dans le sujet. La demande d'augmenter les débats va bien dans le sens de la démocratie « délibérative ». En outre, ils améliorent la réflexivité des acteurs, leur appréhension de la complexité et, par voie de conséquence, renforcent la légitimité de l'avis.

Certaines personnes-ressource ont regretté de ne pas avoir été intégrées dans la préparation des stimulations et de ne pas avoir pu réfléchir plus longtemps, plus globalement à ce qu'on leur demandait. Une solution possible est leur collaboration active à la conception du processus par des réflexions coopératives en amont. Cela répondrait à des lacunes constatées par certains d'entre eux : moins de chevauchements et de « trous » dans les matières exposées, meilleure adéquation des questions à traiter en atelier aux thèmes exposés et vice-versa.

Cela permettrait surtout une meilleure assimilation des principes participatifs par les personnes-ressource, c'est-à-dire l'horizontalisation des relations entre tous les participants, citoyens et experts de tous ordres, chacun apportant son regard et ses catégories de pensée dans l'espace commun de la délibération. La parole de chacun a *a priori* la même valeur et chacun a à apprendre des autres. Mieux même, selon Callon (p22) « Qui doit apprendre le plus, des experts ou des profanes ? A l'évidence, les experts ! ».

On pourrait créer l'adage « participation bien ordonnée commence par soi-même » : **la participation se conçoit en participation.**

S'il est vivement recommandé de concevoir le cadre et les procédures de futurs dispositifs participatifs de façon à renforcer la culture délibérative non seulement entre tous les participants, mais également parmi les commanditaires et les organisateurs, c'est pour contrer un danger réel de la participation, celui de la manipulation.

Cette instrumentalisation de la participation peut être le fait du politique s'il l'utilise comme simple outil de légitimation sans que le résultat ne pèse dans ses décisions. Elle est plus insidieuse encore si l'ancien rapport de force culturel ne change pas - celui où seul l'avis expert est légitime - car elle est implicite et risque de ne pas affleurer à la conscience des acteurs (cf. FONDEMENTS 1). Au pire, l'expertise se déguise pour revenir plus en force : le citoyen reproduisant la parole experte lui double ainsi sa légitimité ! Bien au contraire, tout dispositif participatif devrait « traquer les paroles inattendues pour leur donner du poids » (Callon, 211).



9. Tensions autour de la légitimité du panel de citoyens

9.1 Tension entre représentation démocratique et participation citoyenne ?

Certains acteurs du Brabant wallon semblent avoir perçu le panel comme un processus concurrent à leurs propres actions et avoir craint que leur raison d'être soit mise en péril par ce genre de pratique.

Or, il n'y a pas concurrence mais complémentarité entre la « représentation » (au sens large) classique et la participation citoyenne. En effet, l'approfondissement de la modernité et de la démocratie implique une multiplication des délibérations entre logiques et horizons multiples, multiplication dans l'espace, dans le temps (avec une continuité des débats) et selon des modes divers.

- Tout porte à croire que cette réaction craintive aurait été moindre si cette initiative avait bénéficié de la collaboration active de ces cercles à l'instar des « NIP » (cf. POSSIBILITÉS 4) qui sont largement annoncés pour inviter tous les acteurs et *stakeholders*¹⁰ concernés à exposer leurs positions aux participants, au même titre que les experts scientifiques.
- L'outil exclusif pour atteindre l'objectif d'ouverture du débat vers l'ensemble de la population a été celui des médias alors qu'on aurait pu y associer des acteurs sociaux locaux. Il y a fort à parier que leur perception aurait, alors, été positive.
- Voir également la section 8 • Pistes de réflexion.

La question essentielle n'est pas tant celle de la légitimité de l'ouverture de la décision politique aux citoyens que celle du mode d'ouverture. Et le choix existe non seulement entre différentes formes de panels de « citoyens » mais aussi entre ces derniers et d'autres formes de délibération. Selon le Professeur Zwetkoff, pour les sujets où certaines catégories d'acteurs sont spécialement touchées, il peut être préférable de recourir, par exemple, à l'atelier scénario qui réunit profanes, acteurs publics, experts et *stakeholders*¹⁰, soit les acteurs socio-économiques concernés (cf. POSSIBILITÉS 1).

10. Stakeholder, « partie prenante » selon le dictionnaire Harrap's. Se dit des personnes touchées par un projet, une entreprise ou intéressées d'une manière ou d'une autre à l'objet discuté.

Les processus participatifs complètent les processus démocratiques classiques

« **Les forums hybrides ne remettent pas en cause la démocratie, ils montrent et expriment la nécessité de plus de démocratie, d'un approfondissement de la démocratie.** Ils sont une des manifestations particulièrement visibles et pressantes de ce mouvement plus général qui en appelle à la démocratisation de la démocratie (...). Chacun sait qu'ils ne viennent pas subvertir les procédures démocratiques mais ils sont au contraire tout entier tendus vers leur enrichissement (...). Ce qu'ils démontrent en pratique, c'est une volonté de débat public, une revendication pour que des groupes isolés, exclus, réduits au silence, ou dont la parole est disqualifiée, aient le droit de s'exprimer, d'être entendus, de participer à la discussion (...). Comment concevoir l'enrichissement des procédures ? Comment imaginer des formes de consultation qui rendent justice à la diversité des points de vue et des aspirations ? Les réponses à ces questions ne se trouvent dans aucun manuel. Elles sont inventées, éprouvées par les acteurs eux-mêmes, et sur plusieurs fronts. » Callon, Lascoumes, Barthe p.167-168.

9.2 Représentativité ?

La répartition des statuts socio-professionnels des panélistes est proche de celle du Brabant wallon. On a cependant regretté l'absence d'ouvriers malgré que, vers la fin du recrutement, un effort particulier de motivation a été réalisé vers eux, en insistant notamment sur le caractère non-expert du panéliste idéal. Il est à noter qu'au moins une panéliste pensionnée était une ancienne ouvrière. La diversité des niveaux d'études compense quelque peu cette lacune qui, il faut le souligner, ne met aucunement en péril la validité du panel.

En effet, la méthode - qualitative - ne requiert pas de représentativité au sens strict mais une **maximalisation de la diversité de points de vues**. C'est dans ce sens qu'a travaillé le bureau responsable du recrutement.

Par ailleurs, il se peut que pour certains sujets, il y ait une implication différenciée de certains groupes dans la population.

- Dans ce cas, il est possible d'augmenter leur représentation par rapport à ce que procurerait une sélection aléatoire. Dans le cas du panel en Brabant wallon, le hasard a bien fait les choses puisqu'un des panélistes avait une mobilité réduite mais on aurait pu décider *a priori* qu'il en fallait un.
- Toutefois, à vouloir constituer un panel en fonction du thème de travail, on risque de ne plus avoir de panel de « citoyens » mais un panel de *stakeholders*¹⁰. Il faut alors plutôt se demander s'il n'y a pas lieu d'utiliser une autre méthode de délibération mettant en présence divers groupes d'intérêts sociaux et économiques, des experts et éventuellement d'autres catégories d'acteurs.



- Le recours à des représentants de ces groupes comme personnes-ressource est une autre réponse à cette objection. Dans le cas du panel en Brabant wallon, les trois groupes de panélistes ont regretté l'absence d'agriculteurs parmi eux. C'est pourquoi la Fédération Wallonne de l'Agriculture fut invitée à partager son point de vue lors de la journée d'ouvertures et de synthèse.

9.3 L'aide au débat public : transparence versus confidentialité

Une condition nécessaire pour assurer la légitimité de l'avis est que les panélistes soient protégés de toute influence extérieure, c'est pourquoi la confidentialité est requise, tant sur leur identité que sur leurs travaux.

Dans ce but, les documents communiqués aux panélistes concernant les participants et la préparation de l'avis portaient la mention « Confidential, ne pas communiquer à l'extérieur ». Lorsque les caméras du MET furent invitées à filmer une partie des travaux de stimulation, on veilla à ce qu'ils fussent filmés mais pas enregistrés et que les mains collant les gommettes ne fussent pas associées aux visages de leurs propriétaires. De même, lorsque les journalistes étaient invités à suivre une partie du processus, ils n'assistaient pas aux travaux des panélistes entre eux.

❗ Néanmoins, ils les ont interviewés - nous avons vu que ce fut précieux pour illustrer les thèmes de travail dans la presse – ce qui pouvait les rendre vulnérables vis-à-vis d'éventuelles pressions. A l'étranger, la confidentialité totale est garantie pendant les travaux. D'autres outils assurent la publicité du processus et/ou des débats et du contenu des recommandations du panel afin d'atteindre l'objectif de sensibilisation de la population.

> POSSIBILITÉS 5

La confidentialité dans d'autres panels

Conférence de consensus française sur le changement climatique

Afin d'éviter les risques d'influence sur les formateurs ou les citoyens, « plusieurs points sont inscrits au cahier des charges : la confidentialité sur l'identité des formateurs jusqu'à l'issue des séminaires de formation, l'anonymat et le travail à huis clos et en toute indépendance des citoyens jusqu'au débat public final ». Ce dernier assure la transparence et la sensibilisation publique. Seulement ensuite, le nom des participants est rendu public.

Noyaux d'intervention participative

Pendant tous leurs travaux, les participants travaillent à huis clos sans que leurs noms soient diffusés. Aucun débat n'est public mais le rapport final l'est, les noms des participants y étant repris. Les appels à la collaboration des acteurs économiques et sociaux contribuent à éveiller l'attention de la population et des médias qui ont le loisir d'en diffuser les résultats ensuite.



9.4 La protection des personnes « faibles » ?

On a craint que d'éventuels « notables » n'écrasent des personnes plus faibles ou « modestes ».

Le dispositif contourne les problèmes liés aux phénomènes de leadership excessif via les changements constants de composition des sous-groupes. Ainsi, si quelqu'un est trop impressionné par telle ou telle personnalité, il a régulièrement l'occasion de travailler en son absence. ❗ Nous n'avons, néanmoins, pas trouvé de méthode pour assurer la diversité maximale des sous-groupes, certains s'étant plaints de n'avoir jamais travaillé en atelier avec des membres de leur groupe.

Quant au soutien des plus faibles, il a été réalisé par un accompagnement individuel des animateurs à la demande de certains panélistes. Cette possibilité était régulièrement mentionnée.

9.5 La production de l'avis

❗ La procédure à mettre en place pour la production de l'avis est à étudier soigneusement. Voici quelques leçons à tirer de l'expérience du panel en Brabant wallon.

- Une aide à la rédaction fut offerte aux panélistes. Pour les conférences de consensus où les avis sont rédigés sans aide, le nombre de panélistes est limité à quinze. Au-delà de ce nombre, on sort du « petit groupe », l'intervention d'un médiateur peut néanmoins être suffisante (Suisse).
- Nous avons vu qu'une des deux sources de l'avant-projet d'avis est le résultat des votes sur les propositions issues des travaux en ateliers pendant les stimulations. Ces travaux eux-mêmes consistaient à débattre sur des questions posées par les organisateurs. C'est là un point délicat.
 - Les questions doivent être formulées de façon à être bien comprises et de la même manière par tous les sous-groupes.
 - Les questions déterminant les éléments qui, in fine, composeront l'avis, tout le champ thématique doit être balayé, sans aller au-delà. Il est également nécessaire – et difficile – d'éviter que ces questions induisent des orientations à l'avis.
 - Enfin, il faudrait que les panélistes arrivent à dégager ensemble des échelles de priorités (c'est une des fonctions des débats).
- D'autre part, nombreux furent ceux qui constatèrent que l'avis rejoignait globalement certains principes du SDER. Doit-on y voir l'influence de la rédactrice qui est une professionnelle de l'aménagement du territoire ? Certainement pas en ce qui concerne le contenu : rien n'a été écrit qui ne venait des panélistes eux-mêmes. Mais oui, dans la mesure où elle a eu le souci de repérer, dans ce que



les panélistes exprimaient lors des débats sur le village imaginaire (deuxième source de l'avant-projet d'avis), tout ce qui était utilisable pour la modification des plans de secteur et où elle a structuré la deuxième partie de l'avis selon les catégories de ceux-ci.

- Enfin, une grande attention a été accordée par tous à l'entretien de la bonne ambiance qui s'est rapidement installée dans les groupes. Cela a été favorable au bon déroulement des stimulations, malgré leur caractère éprouvant tant le programme était chargé, et à la collaboration lors des débats, en particulier aux moments critiques de l'adoption du projet d'avis et de l'avis. Mais dans quelle mesure certains panélistes, craignant de rompre cette bonne atmosphère, ont-ils parfois renoncé à poursuivre le débat jusqu'à être satisfaits ? Certains se sont accrochés, mais tous ? En outre, les contraintes de temps trop serrées ont ajouté à la difficulté inhérente à ce type d'exercice. Concilier la recherche d'un consensus le plus large possible sans émusser les différences, est-ce la quadrature du cercle ?
- Les panélistes n'ont pas recouru à la possibilité d'indiquer que, pour certains points, ils étaient divisés. Lorsqu'il a fallu (très rarement) adopter des points par vote à la majorité, on aurait pu faire un comptage et en indiquer le résultat dans l'avis.



Les panélistes en débat lors de l'adoption de l'avis, au terme d'une procédure de 100 jours.

10. Budget

Le coût total du panel s'est élevé à 138.600 €, soit près de 5 millions de francs. Des économies sont possibles mais, dit un fonctionnaire de la Région Wallonne, « en matière de participation, on ne peut pas se permettre de bricoler. L'encadrement, les lieux de travail, les documents, la logistique se doivent d'être de niveau professionnel ».

> TECHNIQUES 14

Les processus participatifs complètent les processus démocratiques classiques

Les panélistes recevaient une indemnité de 198,31 € (8000 F)

Leurs frais de déplacement étaient remboursés à raison de 0,2 €/km

Le covoiturage était encouragé. Les personnes transportées recevaient 0,1 €/km à reverser au chauffeur de la voiture.

Le baby-sitting était remboursé au tarif de la Ligue des Familles pour le soir et au forfait de 25 € pour la journée.

Les personnes-ressource bénéficiaient d'une rémunération de 78 € (3150F) pour une demi-journée de prestation + les frais de déplacement

Un repas complet était servi à midi et des sandwiches le soir.

> TECHNIQUES 15

Budget du panel de citoyens

Postes	Montant €
1. Personnel (coordination et secrétariat FGF/Maison de l'Urbanisme), animateurs, aide-rédactrice, jobiste	86.000
2. Indemnités panélistes + covoiturage + baby-sitting	15.370
3. Frais de fonctionnement et déplacements	11.730
4. Société de sondage	9.450
5. Consultant international (forfait + frais de séjour et déplacements)	6.420
6. Restauration et boissons	4.550
7. Communication	2.430
8. Formateurs (prestations et déplacements)	1.420
9. Salles (hors palais du gouverneur)	1.240
Total général	138.610

⚠ Le code fiscal prévoit d'imposer les indemnités au-delà de 5000 FB. Il aurait été meilleur de prévoir une indemnité non imposable de 5000 F/panéliste. Cette solution réduit le coût direct du panel et les frais administratifs sans modifier énormément la somme nette restant à la disposition des panélistes.

Bibliographie

- *Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique* - Seuil, Paris, 2001
- *Cité des Sciences et de l'Industrie ; Commission Française du Développement Durable, Conférence de Citoyens , " Changements climatiques et Citoyenneté ", 9 et 10 février 2002* - Dossier de presse
- *Chidiac M.J., Les médiateurs et l'éthique des services publics* Syllabus, 1999-2000, FNUDP Namur
- *Collège des médiateurs fédéraux, Rapport annuel*, 1999
- *De Munck J., Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?* De Boeck Université, Paris, Bruxelles, 1997
- *Fondation Charles-Léopold Mayer pour le progrès de l'homme - Alliance pour un monde responsable et solidaire, Mettre en œuvre des conférences de citoyens. Fiches d'expériences*, Paris, Février 2000
- *Gouvernement Wallon, Schéma de développement de l'espace régional*, (SDER), 1999 (Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, rue des Brigades d'Irlande, 1 – 5100 Namur)
- *Guy-Ecabert Christine, Procédure administrative et médiation. Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruylant – Schultess, Bruxelles, 2002
- *Latour Bruno, Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte, Paris, 1999
- *Stengers I., L'invention des sciences modernes*, La découverte, Paris, 1993
Pour en finir avec la tolérance, La Découverte, Paris, 1997
- *Technology Assessment, Publiforums, Suisse, Rapports des panels de citoyens, Génie génétique et alimentation*, 4-7/6/99 - **Médecine de transplantation**, 24-27/11/00
- *Van Est R., The Rathenau Institute's Approach to Participatory TA*, TA-Datenbank-Nachrichten. Nr. 3 (2000) 13-19.
- *Voyé J., Sociologie. Construction du monde. Construction d'une discipline*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles, 1998, p.63.
- *Zweerts, Marie-Bruno et Brunelli, J., Le panel de citoyen(ne)s en Brabant wallon. Une expérience de mise en oeuvre de démocratie délibérative*, Mémoire de fin d'études présenté en vue de l'obtention du grade de licencié en politique économique et sociale, Louvain-la-Neuve, septembre 2002.
- *Zwetkoff C., Quelques méthodes pour ouvrir l'expertise*, SSTC, 2001



Organisateurs du Panel de citoyens en Brabant wallon

Fondation pour les Générations Futures

Stéphane Vanden Eede, Benoît Derenne et Marie Vanderveken

Rue des Brasseurs, 182 - B-5000 Namur

Tél : +32 (0)81.22.60.62

Fax : +32 (0)81.22.44.46

E-mail : fgf@fgf.be

Site web : www.fgf.be

Maison de l'Urbanisme du Brabant wallon

Thierry De Bie et Evelia Macal, Louis Leduc et Anne Norman

Rue Belote, 3 - B-1490 Court-St-Etienne

Tél : +32 (0)10.62.10.30

Fax : +32 (0)10.61.57.42

E-mail : m.urbanisme@belgacom.net

Site web : www.ccbw.net

Consultant : **Hans Harms**

Rédactrice : **Véronique Rousseaux**

Animateur : **Stéphane Delberghe**

Animatrice : **Florence André-Dumont**

L'avis issu du panel de citoyens, Quel Brabant wallon pour demain?, peut être téléchargé sur le site www.panel.be.

Ce livret a été édité grâce au soutien financier du Ministère de la Région Wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, et du Ministère de l'Équipement et des Transports, Direction Générale des Transports.

Une cassette vidéo illustrant quelques moments forts du panel de citoyens a été réalisée. La cassette et le vade-mecum sont disponibles auprès

- du MET :
*D311 - Direction des Etudes et de la Programmation
boulevard du Nord 8 • B-5000 Namur
Fax : +32(0)81 77 38 22*
- du MRW :
*DGATLP - Diffusion des Publications
rue des Brigades d'Irlande 1 • B-5100 Namur
Tél. : +32(0)81 33 21 03 • Fax : +32(0)81 33 21 12*

Editeur responsable :
Fondation pour les Générations Futures
rue des Brasseurs 182
5000 Namur
Tél.: 081/22.60.62
Fax : 081/22.44.46
E-Mail : fgf@fgf.be
Site internet : <http://www.fgf.be>

ISBN : 2-930275-05-7
Dépôt légal : D-2002-8490-01

Mise en page et impression: Adréline
Crédit Photos : Sarah Installé
Imprimé sur papier recyclé

Panel de citoyens ?

C'est une première en Belgique et c'est le Brabant wallon qui a été choisi pour cette expérience pilote, menée avec le soutien des ministres José Daras (Energie et Mobilité) et Michel Foret (Aménagement du Territoire, Urbanisme et Environnement).

Soixante deux habitants, tirés au sort, ont travaillé ensemble avec l'aide de personnes-ressource pour remettre aux autorités politiques leur avis dans le cadre de la future révision des plans de secteur de leur province.

Ils ont entre 16 et 80 ans, autant de femmes que d'hommes. Actifs ou pensionnés, ils sont ou ont été employés, ouvriers, sans-emploi, cadres, au foyer, étudiants...

36 heures de rencontres, d'informations et de débats avec une cinquantaine de personnes-ressource, d'acteurs sociaux, économiques et environnementaux, et de représentants politiques.

Entre février et mai 2001, ils ont échangé et confronté leurs points de vue. Ils ont participé à l'élaboration d'un destin commun et ont rédigé un avis commun... Un avis de citoyens.

Au-delà de l'expérience concrète et de ses enseignements directs, la démarche d'un panel de citoyens –courante dans plusieurs pays- poursuit des objectifs communs :

- construire des espaces de dialogue entre les citoyens et le monde politique ;
- remettre un avis qui complète, sans les remplacer, les formes classiques de concertation et de participation ;
- aider la population à mieux s'approprier la décision prise par le politique.

Le présent ouvrage se veut, lui aussi, un outil à l'usage des décideurs politiques et des citoyens. Ils sont les seuls à pouvoir donner un avenir à ce dispositif novateur dans notre paysage démocratique. Puissent-ils s'en saisir ...

Réfléchir ensemble et construire **demain**



Editions Fondation pour les Générations Futures