

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)

Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

Evaluer l'impact d'un panel citoyen

Les effets du « WAM1080 » sur les sphères politique
et administrative de la commune de Molenbeek-Saint-Jean

Mémoire réalisé par
Elsa Ogien

Promoteur
Dr. Vincent Jacquet

Lectrice
Pr. Marie Dufrasne

Année académique 2017-2018

Master en sciences politiques, orientation générale
Finalité en innovations et transformations démocratiques

EVALUER L'IMPACT D'UN PANEL CITOYEN

Les effets du « WAM1080 » sur les sphères politique et administrative de la commune de Molenbeek-Saint-Jean

Mémoire présenté par Elsa Ogien dans le cadre du
Master en sciences politiques, orientation générale, finalité
transformations et innovations démocratiques

Sous la direction de : Dr. Vincent Jacquet
(Université catholique de Louvain)

Lectrice : Pr. Marie Dufrasne
(Université Saint-Louis - Bruxelles)

Année académique 2017-2018

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Elsa OGIEN

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Vincent Jacquet, mon promoteur, qui a été un guide précieux du début à la fin de cette recherche. Sa disponibilité, sa bienveillance, ses conseils et ses critiques m'ont aiguillée pendant plus d'un an. Je tiens également à remercier Marie Dufrasne pour le temps qu'elle a consacré à ce mémoire en tant que lectrice. J'aimerais associer à ces remerciements Min Reuchamps, qui m'a donné envie de m'inscrire dans ce cursus à l'UCL dédié aux innovations et transformations démocratiques.

Je remercie également Dimitri Lemaire et Bruno Valette qui m'ont ouvert les portes des dispositifs délibératifs et sans qui je n'aurais jamais eu l'idée de cette recherche. Pour m'avoir intégrée dans leur équipe et fait participer à la réalisation complète d'un panel citoyen, ce mémoire leur doit beaucoup.

Mes remerciements vont également à toutes les personnes au sein de l'administration communale de Molenbeek-Saint-Jean, qui ont accepté de me recevoir et de m'offrir un peu de leur temps pour répondre à mes nombreuses questions et interrogations. Je remercie en particulier Madame la bourgmestre Françoise Schepmans, pour sa disponibilité et son accueil chaleureux.

Finalement, je tiens évidemment à remercier tous ceux qui m'ont épaulée au quotidien, mes parents et mes amis, qu'ils viennent de l'Ecole Decroly, de l'ULB, de l'UCL, de Rome ou de Florence, et qui, d'une manière ou d'une autre, peut-être parfois sans s'en rendre compte, m'ont inspirée tout au long de mon parcours d'étudiante.

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	7
1.1. LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	7
1.2. PLAN DU MEMOIRE	11
II. SAISIR L'IMPACT DES PANELS CITOYENS : UN CADRAGE THEORIQUE	12
2.1. UNE TRANSFORMATION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE	12
2.1.1. UN MALAISE DEMOCRATIQUE	12
2.1.2. L'AVENEMENT DES INNOVATIONS DEMOCRATIQUES	14
2.2. DISPOSITIF DELIBERATIF : DE SA MISE EN PLACE A SES EFFETS	17
2.2.1. LES CARACTERISTIQUES DU PANEL CITOYEN	17
2.2.2. LA QUESTION DE L'IMPACT DANS LA LITTERATURE	19
2.3. RENVERSER LES POINTS DE VUE	22
2.4. EXPLORER DIFFERENTES SORTES D'IMPACT	23
III. LE CAS : WE ARE MOLENBEEK	26
3.1. LA COMMUNE DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN	26
3.2. WE ARE MOLENBEEK : LE PROJET	28
3.3. WE ARE MOLENBEEK : LA REALISATION	29
IV. METHODOLOGIE	32
4.1. RECUEILLIR LES DONNEES	32
4.1.1. L'OBSERVATION PARTICIPANTE	32
4.1.2. L'ENTRETIEN INDIVIDUEL SEMI DIRECTIF	33
<i>A. DEUX SERIES D'ENTRETIEN</i>	34
<i>B. INTERROGER LES DEUX SPHERES</i>	34

4.2. ANALYSER LES DONNEES RECOLTEES	37
4.2.1. LA PORTEE DU PANEL CITOYEN	39
4.2.2. L'IMPACT PRATIQUE	39
4.2.2. L'IMPACT EPISTEMIQUE	40
<u>V. DONNEES EMPIRIQUES : LES DESCRIPTIONS DES ACTEURS</u>	43
5.1. L'IMPACT AU NIVEAU DE LA PORTEE	43
5.2. L'IMPACT PRATIQUE	45
5.3. L'IMPACT EPISTEMIQUE	50
5.3.1. LE STATUT D'ELU POLITIQUE	50
5.3.2. LE STATUT DE FONCTIONNAIRE ADMINISTRATIF	53
<u>VI. ANALYSE ET DISCUSSION</u>	57
6.1. L'IMPACT SUR LA SPHERE POLITIQUE	57
6.2. L'IMPACT SUR LA SPHERE ADMINISTRATIVE	59
6.3. LA PRATIQUE DELIBERATIVE EN PERSPECTIVE	61
<u>VII. CONCLUSION ET OUVERTURE</u>	62
<u>VIII. BIBLIOGRAPHIE</u>	65

I. INTRODUCTION

Je pense que la meilleure façon de mettre en place des propositions, c'est de s'engager dans la vie politique. Je suis convaincue par la démocratie représentative. Moi je trouve que le WAM [panel citoyen] c'était une expérience concrète et intéressante mais pour moi, c'est le politique qui a été choisi et désigné qui est le plus à même de faire avancer les choses et qui doit être à l'écoute de ce qui se passe dans la commune.¹

C'est Françoise Schepmans, la bourgmestre de la commune de Molenbeek-Saint-Jean² à Bruxelles, qui prononce ces quelques phrases, un an après le déroulement d'un panel citoyen dont elle a favorisé l'organisation dans sa commune. Celui-ci avait pour objectif de permettre à une centaine d'habitants tirés au sort de formuler des recommandations à fournir à leurs élus en vue d'alimenter leurs actions politiques. L'ambition de ce type de dispositif est de faire du citoyen un partenaire actif dans la prise de décision publique. Pourtant, comme nous le voyons dans cet extrait, dans les systèmes de démocratie représentative, il est convenu que le rôle du citoyen se limite à déléguer ses pouvoirs aux élus en exerçant son droit de vote. Apparaît ici une contradiction entre ces deux manières d'envisager la pratique politique: celle des élus auxquels est confiée la responsabilité d'assurer la charge de la gestion des affaires publiques ; et celle que promeuvent les dispositifs délibératifs, qui consiste à donner un rôle actif aux citoyens dans la prise de décision. Mais alors, que pouvons-nous attendre de l'organisation d'un panel citoyen dans le cadre d'un système de démocratie représentative ?

C'est à cette question que ce mémoire va tenter d'apporter des éléments de réponse, en analysant l'impact qu'un panel citoyen a sur les représentants politiques et administratifs, dans un contexte local.

1.1. Les objectifs de la recherche

Une certaine désaffection frappe actuellement la démocratie représentative, comme en atteste notamment la progression constante des taux d'abstention aux élections dans les

¹ Entretien avec Françoise Schepmans, le 12 février 2018

² Cette commune est plus couramment appelée Molenbeek, c'est cette appellation qui sera reprise tout au long de ce mémoire.

démocraties occidentales établies ainsi que la baisse du nombre d'adhérents aux partis politiques.³ Un grand nombre de citoyens ne se sent plus représenté par ses élus, qui seraient trop éloignés des réalités de leurs conditions d'existence, affectées par la crise économique qui persiste depuis un quart de siècle. Cette défiance est alimentée par le fait que les citoyens ont le sentiment que les gouvernants ne tiennent pas compte de leurs aspirations et n'y apportent pas de réponse satisfaisante.⁴ Devant ce que certains qualifient de *malaise démocratique*⁵, de nouvelles formes d'expression citoyenne ont vu le jour.

Appelées « innovations démocratiques »⁶, elles suivent pour la plupart un idéal délibératif tel qu'il est défini par Habermas : des citoyens informés qui jouissent tous des mêmes droits, délibèrent ensemble pour formuler, d'une manière rationnelle, des solutions concrètes en recherchant le meilleur argument pour la collectivité.⁷ Parmi les multiples « innovations démocratiques » qui se développent aujourd'hui, l'une est un dispositif qui vise à donner une place active aux citoyens dans la définition des politiques publiques : les panels citoyens.

L'intention que poursuit un dispositif de ce type est de réunir un groupe de citoyens diversifiés et tirés au sort autour de problèmes d'intérêt général qui les concernent (qu'ils soient directement liés à leur vie quotidienne ou à des enjeux d'organisation sociale de plus long terme) afin qu'ils s'emparent des questions politiques et qu'ils en débattent collectivement.⁸ La finalité de ce processus est de faire émerger des recommandations pour ensuite les transmettre aux autorités politiques.

Ce type de pratique délibérative, qui donne un rôle au citoyen en dehors des seules échéances électorales, entend modifier le fonctionnement actuel des régimes démocratiques et le rapport entre élus et citoyens. Il porte donc un enjeu crucial pour le développement même de la démocratie. C'est dans cette perspective qu'évaluer l'impact que ce genre de dispositif peut avoir sur la vie politique nous a paru être une démarche pertinente.

L'objectif de ce mémoire sera de répondre à la question de recherche suivante : **Dans quelle mesure un panel citoyen a-t-il un impact sur les sphères politique et administrative dans un contexte local ?**

³ Hay, C., *Why we hate politics*, Cambridge, Polity Press, 2007

⁴ Rosanvallon, P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2014

⁵ Geissel B., Newton K., *Evaluating Democratic Innovations : Curing the Democratic Malaise ?*, New York, Routledge, 2012

⁶ Smith, G., *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009

⁷ Habermas, J., *Théorie de l'agir communicationnel, Tome I, Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 1987

⁸ Blondiaux, L., *Le Nouvel esprit de la démocratie*, Le Seuil, Paris, 2008

Ce questionnement est pertinent du point de vue de l'approfondissement des connaissances en sciences politiques et sociales car celles-ci avaient jusqu'à présent traité majoritairement la question de l'impact d'un panel citoyen en ne la considérant que sous l'angle de l'influence que celui-ci a sur ses participants.⁹ Peu d'études ont été consacrées à évaluer l'impact que cette pratique délibérative a sur ceux qui ont le pouvoir légitime de favoriser (ou pas) la mise en place de ce genre de dispositifs, à savoir, les sphères politique et administrative.¹⁰ C'est cette lacune que ce mémoire essaie de contribuer à combler.

Le cas qui sera mobilisé et analysé dans ce mémoire est celui du panel citoyen du WAM1080, réalisé dans la commune de Molenbeek à Bruxelles, le 18 mars 2017. Celui-ci fut proposé par *Particitiz*, une asbl qui promeut et organise des dispositifs de démocratie délibérative, à la commune de Molenbeek, qui accepta le projet et travailla en collaboration avec l'association. Une centaine de citoyens furent donc tirés au sort pour participer au dispositif, autour de la question de la radicalisation des jeunes ainsi que de la cohésion sociale à Molenbeek. Les participants devaient élaborer, durant une journée, des recommandations à mettre en place dans la commune et une partie du Collège communal vint à la fin du dispositif pour recevoir ces propositions et en discuter avec les citoyens.

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons développé une enquête qualitative dans laquelle nous avons utilisé la méthode de l'entretien, telle qu'elle est présentée par Kaufmann¹¹. Nous avons donc conduit et analysé onze entretiens, réalisés avec des élus politiques et des fonctionnaires administratifs de la commune de Molenbeek. Nous sommes partis d'une réflexion inductive¹², dans laquelle nous avons une idée de trois sortes d'impact que nous souhaitions explorer mais le but était d'apprendre, grâce à la méthode de l'entretien,

⁹ Gastil, John, *et al.* « Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During "The Deliberative Polls(TM)" », *Journal of Public Deliberation*, vol. 6, no. 2, 2010, p. n/a. ;

Caluwaerts, D., Reuchamps. M., « Does Inter-Group Deliberation Foster Inter-Group Appreciation? Evidence from Two Experiments in Belgium » *Politics*, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 101–115. ;

¹⁰ Nous pouvons néanmoins citer ici quelques travaux : Font, J., *et al.* « Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes », *European Journal of Political Research*, 2017 ; Goodin, R. E., Dryzek, J. S., « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, volume 34, n°2, 2006

¹¹ Kaufmann, J.-C., *L'enquête et ses méthodes, L'entretien compréhensif* (3^e édition), Armand Colin, Paris, 2013

¹² Braun V., Clarke V., « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 2006, p. 77-101.

le plus d'informations possible des personnes que nous allions interroger et construire notre analyse au fur et à mesure, en fonction de ces informations.

Les trois sortes d'impact que nous avons retenues pour organiser l'analyse des données de notre enquête sont les suivantes :

La première est *la portée du panel citoyen*, qui fait référence au nombre de responsables administratifs et politiques, qui avait encore connaissance du WAM1080 (ou s'en rappelait toujours), un an après. En effet, avoir une idée de la portée que ce panel citoyen a pu avoir est une première manière d'évaluer son impact.

La seconde sorte d'impact que nous avons dégagé est *l'impact pratique*, qui concerne la mise en place des recommandations faites par les citoyens. Cette sorte d'impact est également importante puisque savoir quelles propositions furent mises en place (ou pas) un an après la réalisation du panel citoyen permet également de mesurer les conséquences que celui-ci a pu avoir dans un contexte local.

Enfin, la troisième sorte d'impact analysée sera *l'impact épistémique*, qui concerne l'influence que l'organisation du panel citoyen a pu avoir sur la conception des acteurs des sphères politique et administrative au sujet de la nature et de l'importance des pratiques délibératives. Cette troisième sorte d'impact est également cruciale pour notre question de recherche car elle permet d'évaluer l'influence que l'organisation du panel a pu avoir sur la volonté des autorités de mettre à nouveau en place ce genre de dispositifs.

Ces trois différentes sortes d'impact seront donc méthodiquement analysées dans ce mémoire. La première conclusion qu'il est possible de tirer de notre travail est que, comme la littérature l'a montré¹³, les seules recommandations issues du panel citoyen qui furent retenues par les autorités communales furent celles que celles-ci avaient déjà commencé à mettre en application. Cependant, notre étude suggère qu'une conclusion de ce genre repose sur une conception trop linéaire de la décision politique, qui conduit à juger l'effet d'un dispositif délibératif à partir de son seul *impact pratique*. En complétant cette analyse par celle des deux autres sortes d'*impact*, nous verrons que des conclusions beaucoup plus riches peuvent être tirées à propos des effets de la mise en place d'un dispositif délibératif. En particulier, ce travail avance une proposition, qui sera développée plus longuement dans la

¹³ Font, J., et al. *loc. cit.*, p. 17

conclusion : si l'on veut que cette démarche délibérative s'institutionnalise, il faudrait que les représentants politiques soient convaincus de la nécessité de le faire et l'organisent avec l'envie délibérée de se dessaisir d'une partie de leurs prérogatives pour les remettre aux citoyens. La formation à la démocratie délibérative ne devrait donc pas seulement s'adresser aux citoyens mais également aux membres de la sphère politique.

1.2. Plan du mémoire

Le premier chapitre théorique posera tout d'abord les bases de notre problématique et mettra en lumière l'état actuel des connaissances sur notre thématique en définissant précisément les principaux concepts utilisés dans les descriptions et l'analyse qui seront présentées dans ce mémoire.

Ensuite, nous détaillerons le cas choisi dans le cadre de notre recherche : le panel citoyen réalisé dans la commune de Molenbeek (Bruxelles), le 18 mars 2017 : « We are Molenbeek - WAM1080 », ayant réuni une centaine de citoyens pour élaborer des recommandations à mettre en place dans la commune, au sujet de la question de la radicalisation des jeunes et de la cohésion sociale à Molenbeek.

La troisième partie de ce mémoire sera consacrée à la méthodologie. Elle rendra compte de la manière dont les données qualitatives sur lesquelles reposent nos analyses ont été recueillies, à partir d'une observation participante mais principalement grâce à la méthode de l'entretien. En effet, l'essentiel du matériel utilisé dans ce travail provient de plusieurs séries d'entretiens réalisés avec des acteurs clés du monde politique et administratif de la commune de Molenbeek impliqués dans ce projet.

Nos données seront méthodiquement décrites et analysées dans les chapitres suivants, pour tirer ensuite les conclusions de notre recherche en tentant d'obtenir, à partir de notre étude de cas, des enseignements généraux sur les transformations actuelles des pratiques de la démocratie.

II. SAISIR L'IMPACT DES PANELS CITOYENS : UN CADRAGE THÉORIQUE

Pour mieux cerner la problématique de l'impact qu'un panel citoyen a sur les représentants politiques et administratifs, nous analyserons dans un premier temps le contexte de malaise actuel que suscite la démocratie représentative ainsi que l'émergence de pratiques de démocratie délibérative. Dans un second temps, il s'agira de préciser les éléments de notre problématique de recherche en définissant les propriétés particulières d'un panel citoyen ainsi que la manière dont la littérature existante a déjà traité l'impact que ce genre de dispositif peut avoir. De cet état des lieux découlera notre question de recherche ainsi que les différentes pistes de réflexions qui seront explorées lors de notre étude.

2.1. Une transformation de la participation citoyenne

2.1.1. Un malaise démocratique

L'un des auteurs majeurs ayant traité de la question de la légitimité de la démocratie représentative est Bernard Manin. Dans son ouvrage «Principes du gouvernement représentatif»¹⁴, il cherche à définir de façon rigoureuse la nature et la pratique de la démocratie représentative. Il développe une thèse : les régimes que nous avons l'habitude de nommer démocratie sont, en fait, des systèmes de « gouvernement représentatif ». C'est que, l'élection étant inégalitaire et aristocratique par essence, le principe de représentation ne réalise pas la démocratie, telle qu'elle est résumée par la maxime « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » (puisque le rapport entre gouvernants et gouvernés est conçu « en opposition avec la démocratie »¹⁵). En effet, pour se faire élire, les candidats doivent réussir à se distinguer en mettant leurs atouts en avant et en séduisant les électeurs. Cela signifie donc qu'être élu équivaut à se placer au dessus des autres citoyens, à avoir des qualités dont « la masse » ne dispose pas. Les élus se constituent donc en élite. C'est ce que Manin appelle le « principe de distinction ». Si la démocratie est un système dans lequel tous les citoyens sont égaux face à la décision politique, associer représentation et démocratie semble donc incompatible.

¹⁴ Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996

¹⁵ *Ibid.*, p. 305

Manin analyse également le phénomène qui se produit lorsque l'électorat n'a plus de fortes croyances, change souvent d'avis entre deux élections et vote plutôt par rapport aux positions que les candidats adoptent sur les grands thèmes du moment que par rapport aux partis et à leurs positions idéologiques. Puisque tous les politiciens présentent un programme qui traite plus ou moins des mêmes questions dans le but d'obtenir le plus grand nombre de votes, il semble assez logique que, dans une compétition de ce type, les électeurs aient de sérieux doutes quant à ce qui distingue les partis politiques entre eux et qu'ils ne s'y sentent pas fortement reliés. Pour Manin, le développement du système de gouvernement représentatif engendre nécessairement une professionnalisation du métier politique qui contredit l'esprit de la démocratie.¹⁶

Anne Muxel reprend également cette idée lorsqu'elle examine le désenchantement politique actuel. En effet, selon elle, celui-ci tient en partie à la faillite des idéologies qui ont guidé l'activité politique au cours du 20^e siècle.¹⁷ Durant tout ce siècle, l'organisation des sociétés et les relations internationales ont été déterminées par la lutte entre deux camps : le communisme et le capitalisme. Les citoyens adhéraient dès lors aux partis de masse qui découpaient le monde en deux camps antagoniques, sans se poser de questions sur cette ligne de partage et se laissant bercer par des idéaux portés par des programmes classés à « droite » ou « à gauche ». Depuis le 9 novembre 1989, date de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement du bloc soviétique, le capitalisme est devenu l'idéologie dominante sur la planète. L'ère du manichéisme finie, les programmes défendus par les partis ont eu tendance à converger de plus en plus idéologiquement (avec l'émergence de l'idée de classe moyenne). Les clivages radicaux se sont peu à peu effacés et le vote se fait sur des enjeux moins tranchés, ce qui contribue au détachement et à la perte de confiance du citoyen envers le monde de la politique conventionnelle. Alors que la forme d'engagement politique privilégiée dans le 20^e siècle était l'adhésion et le militantisme au sein d'un parti politique ou d'un syndicat, il semblerait que le 21^e siècle bouleverse cette pratique. Selon Anne Muxel, la génération actuelle des 18-35 ans a grandi dans un climat de « politique désenchantée », de crise économique, un climat dans lequel « les parents considèrent que leurs enfants réussiront moins bien qu'eux ».¹⁸

¹⁶ Manin, B., *op. cit.*, p. 264

¹⁷ Muxel, A., « L'engagement politique dans la chaîne des générations » *Revue Projet*, n°316, no. 3, 2010, pp. 60–68.

¹⁸ *Ibid.*, p.62

Pour Yves Sintomer, la crise de la représentation est en partie due à l'idée d'une classe politique incapable de lutter contre la crise économique (à gauche comme à droite) qui sévit depuis le milieu des années 1970 et avec plus de force depuis la crise financière de 2007. Un climat de désaffection de la politique semble régner dans les démocraties occidentales établies, qui se résume souvent par cette question : pourquoi élire des représentants politiques s'ils sont impuissants à régler les problèmes qui affectent la vie quotidienne des citoyens ?¹⁹ Comme Colin Hay le souligne, le niveau de confiance dans les politiciens et le gouvernement subit une baisse régulière depuis 50 ans.²⁰

De plus, dans une ère où les citoyens peuvent s'exprimer autant qu'ils le souhaitent sur les réseaux sociaux et sur Internet en général, limiter leur pouvoir décisionnel à l'élection a, selon David Van Reybrouck, quelque chose de « primitif ». « Nous avons réduit la démocratie à une démocratie représentative et la démocratie représentative à des élections »²¹ écrit-il, ce qui rappelle encore une fois que le système des partis comme organisations politiques légitimes est fortement remis en question. Dans son essai « Contre les élections », l'auteur constate une sorte de « fatigue démocratique »²², dont les indices sont un taux de plus en plus élevé d'abstention aux élections, une inconstance des électeurs ainsi que de moins en moins d'adhérents aux partis politiques. Les citoyens n'ont plus l'impression d'être écoutés, la démocratie actuelle ne correspond pas à leurs attentes et cela les frustre et les énerve.²³

2.1.2. L'avènement des innovations démocratiques

En réaction à ce constat que certains qualifient de « malaise démocratique »²⁴, ce que David Van Reybrouck nomme dans son essai les « remèdes » à ce désenchantement ont été inventés. Quelles sont ces alternatives possibles ?

¹⁹ Sintomer, Y., *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, coll. « cahiers libres », Paris, 2007, p. 20

²⁰ Hay, C., *op. cit.*, p. 28

²¹ Van Reybrouck, D., *Contre les élections*, Paris, Actes Sud, 2014, p. 69

²² *Ibid.*, p. 28

²³ *Ibidem.*

²⁴ Geissel B., Newton K., *op. cit.*, p. 21

Au début de sa conférence à Santiago en 2009, Brigitte Geissel présente ce besoin de participation citoyenne de cette manière :

*« Participatory approaches along the lines of Rousseau, Pateman (1970) and Barber (1984), who advocate an active role for citizens in (almost) all stages of political decision-making, are en vogue today. International and supranational organizations as well as numerous academics are convinced that the democratization of democracy is required (Offe, 2003). They assume that “the cure for democracies’ ills is more democracy” (Dalton et al. 2003: 251) and that societies will become incapable of producing consensus, making effective decisions, or even surviving without the political involvement of citizens. »*²⁵

Il semble important de contextualiser cette affirmation. C’est à la fin du 20^e siècle que naissent les premières théories de la participation, selon lesquelles pour établir une démocratie plus forte, le citoyen devrait être considéré comme détenteur d’un pouvoir et acteur décisionnel en politique. Loïc Blondiaux nomme ces pratiques qui tendent à ré-impliquer le citoyen en politique le « nouvel esprit de la démocratie ».²⁶

Au sein de ces théories de la participation, s’est développé le concept de « démocratie délibérative », qui renvoie à « une forme de démocratie au sein de laquelle les délibérations collectives occupent une place centrale et les participants formulent, en se fondant sur des informations et des argumentations, des solutions rationnelles, concrètes, pour relever les défis sociaux qui se posent ».²⁷ Cette « démocratie délibérative » correspond à un idéal politique : du point de vue habermassien, des citoyens informés qui jouissent tous des mêmes droits, délibèrent ensemble pour formuler, d’une manière rationnelle, des solutions concrètes en recherchant le meilleur argument pour la collectivité.²⁸ Pour Chambers, la démocratie délibérative ne devrait pas *remplacer* la démocratie représentative mais devrait la compléter, en être une extension. Selon elle, ce processus de délibération a pour but de produire des opinions raisonnables et informées dans lesquelles les participants ont pu débattre entre eux,

²⁵ Geissel, B., « On the Evaluation of Democratic Innovations », Paper presented at the 21st World Congress of Political Science in Santiago, July 12-16 2009

²⁶ Blondiaux, L., *Le Nouvel esprit de la démocratie*, Le Seuil, Paris, 2008

²⁷ Van Reybrouck, D., *op. cit.*, p. 126

²⁸ Habermas, J., *Théorie de l’agir communicationnel, Tome I, Rationalité de l’agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 1987

avoir un échange ouvert d'opinions, en changeant d'avis et en cherchant à se convaincre mutuellement. Les échanges et la communication apportent donc cette intelligence collective qui amène de « meilleures » recommandations pour l'intérêt de la collectivité.²⁹

Cet idéal est souvent critiqué car il est difficile à réaliser de manière optimale : même lorsque les citoyens reçoivent des informations sur un problème public à résoudre, ils ne disposent pas tous de la même base de connaissances, venant de milieux sociaux différents, ne s'exprimant pas tous de la même manière.³⁰ Ensuite, il est difficile de s'assurer que les échanges seront rationnels et qu'une solution rationnelle et optimale pour la communauté soit trouvée (ou même que celle-ci existe) et que des citoyens discutant ensemble essaient vraiment de trouver pareille solution en se détachant de leurs opinions et intérêts personnels.

De nombreux dispositifs concrets s'inspirant de cet idéal délibératif ont vu le jour. Graham Smith en identifie quatre types majeurs : les budgets participatifs, les panels citoyens, la législation directe et la démocratie en ligne.³¹ Dans son ouvrage « Democratic Innovations », il définit les innovations démocratiques comme « *institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process* ». Selon Smith, ces institutions sont innovantes en ce sens qu'elles représentent une authentique rupture avec les institutions politiques traditionnelles car elles engagent directement les citoyens dans le processus démocratique, avec pour but de leur donner un réel pouvoir décisionnel.³²

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous concentrerons principalement sur la pratique délibérative du panel citoyen, dont nous analyserons les caractéristiques dans la section suivante.

²⁹ Chambers, S., « Deliberative Democratic Theory. » *Annual Review of Political Science*, vol. 6, no. 1, 2003, pp. 307–326.

³⁰ Young, I. M., *Inclusion and Democracy*, Oxford & New York : Oxford University Press, 2000

³¹ Smith, G., *op. cit.*, p. 7

³² *Ibid.*, p. 3

2.2. Dispositif délibératif : de sa mise en place à ses effets

Dans le but de préciser le spectre conceptuel de cette recherche conduite sur l'impact des panels citoyens, il est temps à présent d'examiner les différentes notions et phénomènes qui y seront étudiés.

2.2.1. Les caractéristiques du panel citoyen

Dans son ouvrage « Democracy and Its Critics », Robert Dahl fournit une première « image » qui peut servir comme point de départ à la définition d'un panel citoyen :

« Suppose an advanced democratic country were to create a “minipopulus” consisting of perhaps a thousand citizens randomly selected out of the entire demos. Its task would be to deliberate, for a year perhaps, on an issue and then to announce its choices. The members of a minipopulus could “meet” by telecommunications. One minipopulus could decide on the agenda of issues, while another might concern itself with a major issue. Thus one minipopulus could exist for each major issue on the agenda. . . . It could be attended—again by telecommunications—by an advisory committee of scholars and specialists and by an administrative staff. It could hold hearings, commission research, and engage in debate and discussion. »³³

En fait, un panel citoyen (aussi appelé mini-public) est une assemblée composée de citoyens auxquels tous les éléments d'information ont été fournis sur une question ou un enjeu particulier afin qu'ils délibèrent et produisent des recommandations à remettre aux pouvoirs publics.

Une des caractéristiques principales d'un panel citoyen est le mode de sélection des participants : le tirage au sort. La légitimité de ce mode de sélection a été rappelée par Bernard Manin en 1996.³⁴ Pour lui, le tirage au sort est associé par essence à la démocratie et fût supprimé pour permettre à une oligarchie de se maintenir au pouvoir. Ce moyen était utilisé notamment en Grèce antique, ainsi qu'en Italie, à Rome, Florence ou Venise, villes dans lesquelles il prenait des formes différentes et permettait une rotation assurée du pouvoir. Chaque citoyen était assuré d'être à son tour gouvernant et gouverné, comme le souligne

³³ Dahl, R., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989

³⁴ Manin, B., *op. cit.*, p. 21

David Van Reybrouck, citant Montesquieu qui reprenait déjà à son époque une analyse d'Aristote : « le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie ». ³⁵ La mise en place d'un dispositif de ce type engendre néanmoins des coûts importants pour les personnes qui veulent le faire aujourd'hui. Il convient, en premier lieu, d'assurer la représentativité du panel : pour ce faire, il faut se servir des statistiques disponibles afin de constituer des groupes homogènes (âge, genre, niveau d'étude, profession,...) et sélectionner par le sort un nombre statistiquement représentatif de membres dans chacun de ces groupes. ³⁶

En règle générale, une fois les participants tirés au sort au sein d'une population dont la représentativité est assurée, un panel citoyen se déroule en tables de discussions. Avant de lancer les discussions, un comité d'experts sur la question traitée, faisant partie d'un large spectre politique, vient généralement donner aux citoyens des informations sur les différentes thématiques abordées. Cette disposition permet aux participants d'avoir toutes les clés nécessaires à la réflexion avant de se lancer dans la phase de discussions. Ensuite, les participants délibèrent pendant un temps défini sur des thématiques qu'ils ont eux mêmes choisies ou qu'on leur a imposées. ³⁷ Un modérateur professionnel est souvent présent à la table pour guider et restructurer le débat. L'objectif principal de ce type de processus démocratique pour les citoyens est, dans la plupart des cas, de formuler des propositions concrètes à soumettre par la suite aux responsables politique.

En Colombie Britannique par exemple, 160 citoyens furent tirés au sort à partir de listes électorales pour travailler pendant près d'un an à la question de la mise en place d'une réforme électorale. ³⁸ En Belgique, l'expérience du G1000 a rassemblé mille citoyens sélectionnés par la même méthode, qui choisirent les thématiques les plus importantes sur lesquelles ils souhaitaient débattre pour ensuite formuler des recommandations concrètes à soumettre au gouvernement. Ensuite, 32 citoyens furent tirés au sort parmi les 1000 et se réunirent pendant trois week-ends pour délibérer entre eux sur une question spécifique. ³⁹

³⁵ Van Reybrouck, D., *op. cit.*, p. 93 ; Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t.I, liv.II, chap.III, Barrillot & Fils, Genève, 1748, p. 17-18

³⁶ Fishkin, J., « Consulting the Public through Deliberative Polling » *Journal of Policy Analysis and Management* 22(1):128-133, 2003

³⁷ Pitseys, J., Pourtois, H., « La démocratie participative en question », *La Revue Nouvelle*, N°7, Bruxelles, 2017, p. 34

³⁸ Smith, G., *op. cit.*, p. 73

³⁹ Reuchamps, Min, et al. « Le G1000 : Une Expérience Citoyenne de démocratie délibérative » *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*, n° 2344-2345, no. 19, 2017, pp. 5-104

Graham Smith définit panel citoyen de la manière suivante : « *forums that are constituted by (near-)randomly selected citizens* ». ⁴⁰ Selon lui, la propriété principale du panel citoyen est le mode de sélection des participants (dont nous avons parlé plus haut) et la légitimité de ce dispositif délibératif provient du jugement éclairé des participants. ⁴¹ Selon lui, les propositions émanent de débats dans lesquels les citoyens apprennent les uns des autres, peuvent changer d'avis au fil des discussions et ont reçu des informations neutres et expertes au préalable, pour former leur jugement. C'est également ce que Bernard Manin appelle « l'épreuve de la discussion ». ⁴²

Tels sont donc les principes qui justifient l'introduction de pratiques délibératives dans la démocratie représentative. Mais ces pratiques ont-elles un impact ?

2.2.2. La question de l'impact dans la littérature

La question de l'impact fut analysée de différentes manières et sous de différents points de vue dans la littérature et nous allons essayer d'en rendre compte dans cette section.

Pour commencer, la majorité des travaux concernant l'impact des panels citoyens se place du point de vue des participants. Par exemple, Brigitte Geissel s'est intéressée à ce qu'elle appelle « l'évaluation des bénéfices et des désavantages des innovations démocratiques » et elle avance une grille d'évaluation pour mesurer le « succès » de ces innovations. Elle explique que, pour juger le succès d'une pratique délibérative, il faut prendre la perspective des participants : « le succès est défini et jugé par ceux qui sont impliqués ». ⁴³ De ce point de vue, ce qui importe est d'apprécier la manière dont les participants ont approfondi leurs connaissances, leurs capacités civiques et leur savoir politique après le processus délibératif.

Cette perspective est également reprise par Caluwaerts et Reuchamps ⁴⁴, qui analysent les effets que la délibération produit sur un groupe de citoyens dans une pratique délibérative : ils démontrent que la discussion et le processus de constitution d'une intelligence collective rend les participants plus ouverts et tolérants aux arguments de leurs pairs et qu'une dynamique

⁴⁰ Smith, G., *op. cit.*, p. 7

⁴¹ *Ibid.*, p. 173

⁴² Manin, B., *op. cit.*, p. 234

⁴³ Geissel, B., *loc. cit.*, p.12

⁴⁴ Caluwaerts, D., Reuchamps. M., « Does Inter-Group Deliberation Foster Inter-Group Appreciation? Evidence from Two Experiments in Belgium » *Politics*, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 101–115.

d'« apprentissage social »⁴⁵ opère lors de ce type de processus. D'autres auteurs comme Gastil (*et al.*)⁴⁶ ont analysé les changements d'attitude des citoyens lors de processus délibératifs. Ils démontrent que ceux-ci tendent à adopter des orientations plus « cosmopolites, égalitaires et collectives »⁴⁷ après avoir participé à ce type de dispositifs.

Goodin et Dryzek ont également essayé de définir les différentes sortes d'impact que les panels citoyens peuvent avoir.⁴⁸ Ils observent que, la plupart du temps, même quand un rapport final du panel citoyen est demandé par les autorités publiques, ce dispositif ne dispose pas de suffisamment de pouvoir au niveau du système macro-politique. Les propositions formulées par les citoyens n'ont d'ailleurs généralement aucune garantie d'être reçues et considérées par les autorités politiques et sont souvent relayées au titre de conseils et de recommandations, que la sphère politique prend rarement - voire jamais - en compte.⁴⁹ Goodin et Dryzek s'attardent également sur le point de vue des participants. Ils démontrent que, même si les citoyens formulent des propositions qui sont uniquement consultatives, le fait d'avoir discuté et d'avoir été écoutés leur donne de la confiance et de la légitimité à titre personnel. Le fait de se réunir, de se rencontrer et de formuler des propositions politiques ensemble permet aux citoyens de sentir à nouveau un esprit de corps et de ne plus être « seuls face au politique ».⁵⁰

Mazeaud (*et al.*) examinent quant à eux les effets que peuvent avoir les dispositifs délibératifs sur la décision et l'action publique.⁵¹ Selon ces auteurs, s'il est facile de dire ce que la participation citoyenne ne fait pas (réussir à renverser les pouvoirs établis et remettre en cause la démocratie représentative), il apparaît particulièrement difficile d'évaluer et d'identifier ses effets concrets. Pour ces auteurs, ceux-ci dépendent essentiellement de la volonté des élus d'agir : les dispositifs délibératifs auront « une plus ou moins grande influence sur les politiques publiques par l'existence ou l'absence d'une “volonté politique” des élus de donner suite aux délibérations, cette même volonté politique étant souvent

⁴⁵ Caluwaerts, D., Reuchamps, M., *ibid.*, p. 102

⁴⁶ Gastil, John, *et al.* « Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During “The Deliberative Polls(TM)” » *Journal of Public Deliberation*, vol. 6, no. 2, 2010, p. n/a.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 15

⁴⁸ Goodin, R. E., Dryzek, J. S., *loc. cit.*, p. 222

⁴⁹ *Ibid.* p. 223

⁵⁰ *Ibid.*, p. 238

⁵¹ Mazeaud A., *et al.*, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012/1 N° 2, p. 6

associée à la trajectoire des partis et acteurs au pouvoir. »⁵² Ils soulignent également l'influence des mécanismes participatifs sur le fonctionnement administratif. En effet, des dispositifs comme les travaux sur les conseils de quartier, les budgets participatifs, les débats publics et la participation active des citoyens dans la politique de la ville ont montré des effets qualifiés de « modernisation participative » au sein des services administratifs (transversalité, transparence, etc.).⁵³

Les travaux de Font (*et al.*)⁵⁴ vont également dans ce sens et soulignent quant à eux qu'en règle générale, lorsqu'il s'agit de pratiques délibératives dans un contexte local, les autorités vont avoir tendance à mettre en application et à soutenir les recommandations issues des délibérations des citoyens lorsque celles-ci ne s'opposent pas aux pratiques déjà mises en place dans la localité et ne bousculent pas le budget qui avait été établi avant l'organisation de cette démarche.

Enfin, pour compléter cette revue de la littérature sur l'impact des pratiques de démocratie délibérative, Loïc Blondiaux apporte d'intéressantes réflexions dans un entretien lors du festival des idées « La Chose Publique »⁵⁵. Selon lui, il est encore tôt pour tirer un bilan global des expériences de démocratie participative car c'est seulement le « début d'un lent processus d'acculturation des acteurs à ces démarches de participation »⁵⁶. Cependant, s'il fallait tirer des premières conclusions de ces expériences, elles ont, selon lui, provoqué beaucoup de frustrations et de déceptions pour les acteurs citoyens. En effet, ces derniers sont souvent appelés à participer sur des sujets qui, pour eux, n'ont pas beaucoup d'importance, ce qui permet aux autorités publiques de ne pas perdre la maîtrise de la décision. De plus, « dans la grande majorité des cas, la participation n'influe pas sur la décision. Elle reste de l'ordre de la consultation plus que de la co-construction de la décision avec les citoyens. Bien souvent, elle n'est qu'un habillage pour entériner des choix déjà faits par les représentants. »⁵⁷ Pour Blondiaux, la démocratie participative actuelle est caractérisée par une sorte de « marché de dupes ». Les élus sentent qu'ils sont fragilisés, que leur légitimité est affaiblie et qu'il est

⁵² Mazeaud, A., *et al.*, *loc. cit.*, p. 11

⁵³ *Ibid.*, p. 12

⁵⁴ Font, J., *et al.*, *loc. cit.*, p. 17

⁵⁵ Châteauneuf-Malclès, A., « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », SES-ENS, 2018

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

nécessaire de changer leur rapport avec les citoyens, mais en même temps, « l'immense majorité d'entre eux n'est pas prête à remettre en cause l'essentiel, c'est à dire leur monopole sur la définition de l'intérêt général. »⁵⁸

Le constat de Blondiaux ne s'applique pas au seul rapport entre des élus et des citoyens. Il vaut plus largement dans toute relation politique qui implique un rapport à la détention du pouvoir. C'est ce que montre Dufrasne⁵⁹ lorsqu'elle analyse la manière dont les dispositifs participatifs mis en place par la Commission européenne créent un malentendu entre les responsables des institutions et les citoyens invités à contribuer à la résolution de problèmes publics de dimension européenne. Ce malentendu engendre la déception de ces derniers, chez qui avaient été créées certaines attentes vis-à-vis de leur poids dans ces dispositifs.

Les analyses et constats tirés de la littérature au sujet de l'impact que les panels citoyens peuvent avoir permettent de fixer un cadre à notre recherche et de préciser à présent les différentes questions auxquelles nous nous intéresserons afin de faire avancer la réflexion sur la démocratie délibérative.

2.3. Renverser les points de vue

Si l'un des enjeux majeurs des panels citoyens est de réussir à donner un rôle actif au citoyen en politique afin qu'il se saisisse de sujets publics et qu'il reprenne confiance en son pouvoir décisionnel en politique, il apparaît particulièrement important d'essayer d'évaluer l'impact que peuvent avoir ce type de dispositif. Cependant, la question de l'impact a souvent été traitée en se concentrant sur celui qu'un panel citoyen peut avoir sur ses participants (comme nous avons pu le constater dans les travaux de Brigitte Geissel⁶⁰ par exemple). Mais même si les citoyens ressortent plus du dispositif délibératif plus intéressés et avec de plus grandes compétences sur les sujets discutés, ce sont les *sphères politique et administrative* qui sont finalement responsables de l'institutionnalisation de ce genre de dispositifs, au sens où ce sont elles qui ont légalement le pouvoir de favoriser ou de limiter les pratiques délibératives.

⁵⁸ Entretien avec Loïc Blondiaux « Démocratie participative », Politika, 19 juin 2017, 6^e minute

⁵⁹ Dufrasne, M., « L'initiative citoyenne européenne révèle l'impasse communicationnelle entre les citoyens et les institutions », *Hermès, La Revue* 2017/1 (n° 77), p. 63-70.

⁶⁰ Geissel, B., *loc. cit.*, p. 7

La sphère politique renvoie aux élus qui mettent en œuvre des initiatives au plan local (en y incluant leurs collaborateurs, leurs conseillers ainsi que les réseaux auxquels ils appartiennent). La sphère administrative renvoie au personnel communal chargé de mettre en application et de suivre la réalisation d'un projet décidé par la sphère politique (dans le cas présent, un panel citoyen).

C'est pourquoi renverser les points de vue, en s'intéressant non pas aux participants de panels citoyens mais à l'impact que les panels citoyens ont sur le fonctionnement du personnel politique et administratif semble être d'une importance déterminante, dans la mesure où ceux-ci ont le pouvoir de décider d'organiser de façon récurrente - ou non - ce type de dispositifs.

En l'absence d'un traitement de point de vue dans la littérature existante, la question de recherche que nous examinerons sera : **Dans quelle mesure un panel citoyen a-t-il un impact sur les sphères politique et administrative dans un contexte local ?**

2.4. Explorer différentes sortes d'impacts

En partant d'une réflexion inductive, différentes sortes d'impacts nous semblaient importantes et intéressantes à explorer pour évaluer l'influence que peut avoir un panel citoyen sur les représentants des sphères politique et administrative dans un contexte local.

La première sorte d'impact s'est dégagée naturellement : nous nous sommes rendus compte en essayant de contacter les différents représentants des deux sphères qu'ils n'avaient parfois aucune idée de ce qu'était le panel citoyen WAM1080 ou qu'ils ne s'en rappelaient pas. Nous appellerons cette première sorte d'impact : *la portée du panel citoyen*. Nous nous sommes donc intéressés dans un premier temps au nombre de responsables administratifs et politiques, qui avait encore connaissance du panel citoyen (ou s'en rappelait toujours), un an après. Évaluer la « portée » qu'un panel citoyen peut avoir semble déterminant pour comprendre son impact (en effet, l'impact sera également plus ou moins grand en fonction du nombre de personnes qui ont connaissance du dispositif).

La seconde sorte d'impact sur laquelle il nous semble intéressant de s'arrêter est ce que nous appellerons *l'impact pratique*. Il concerne la mise en place des recommandations faites par les citoyens. En effet, interroger les membres des sphères administrative et politique pour savoir quelles propositions furent mises en place (ou pas) un an après la réalisation du panel citoyen nous semble pertinent pour avoir une idée des conséquences que celui-ci a pu avoir dans un contexte local. Cette seconde orientation de recherche vient en partie de la littérature. En effet, certains travaux mettent en évidence que, puisque les élus politiques se tiennent à l'écart du dispositif du panel citoyen (ils ne participent pas aux débats et viennent à leur conclusion, pour recevoir les recommandations des citoyens à la fin de la journée), ils ont une relation plus distante avec le dispositif participatif. Pour Font (et *al.*)⁶¹ comme pour Mazeaud (et *al.*)⁶², les élus politiques ne tiennent compte des recommandations des citoyens que si elles ne dérogent pas trop à leurs propres orientations et buts politiques. Un des objectifs de notre enquête fut donc de vérifier la validité de cette affirmation ainsi que d'explorer le rapport des sphères politique et administratives aux recommandations émises par les citoyens.

Enfin, la troisième sorte d'impact que nous avons dégagée pour notre analyse est *l'impact épistémique*, c'est-à-dire l'influence que l'organisation du panel citoyen a pu avoir sur la conception des acteurs des sphères politique et administrative au sujet de la nature et de l'importance des pratiques délibératives. Comme l'explique Geissel dans ses travaux⁶³, si les débats qui ont lieu pendant un panel citoyen s'avèrent positifs et informés et que les recommandations émises par les citoyens paraissent sensées aux autorités, celles-ci se rendront compte que donner la parole aux citoyens est une procédure sans risque et qui peut même élever le niveau de confiance que les citoyens manifestent envers eux. C'est en partant de ces constats tirés de la littérature, que nous avons essayé, au cours des entretiens, de comprendre si et comment la position des acteurs par rapport aux dispositifs de panels citoyens avait changé, tant pour les fonctionnaires de l'administration que pour les élus politiques. Cet *impact épistémique* nous semble déterminant pour essayer d'évaluer l'influence que le panel citoyen a pu avoir sur les deux sphères. En effet, si les différents représentants changent de position vis-à-vis des pratiques délibératives, cela aura une conséquence sur leur volonté de mettre en place ce genre de dispositifs.

⁶¹ Font, J., et *al. loc. cit.*, p. 17

⁶² Mazeaud A., *loc. cit.* p. 11

⁶³ Geissel, B., *loc. cit.*, p. 7

Bien que ces différentes sortes d'impacts résultent en partie de constats posés dans des ouvrages et articles parcourus lors de la revue de la littérature, ils furent la base de notre exploration à ce sujet et se sont construits de manière empirique et inductive. En effet, la littérature étant assez restreinte sur le sujet, c'est dans l'observation de terrain ensuite complétée par des réflexions plus théoriques qu'ils se sont élaborés. C'est également pour cette raison que la question de recherche que nous avons dégagée nous semble particulièrement importante : elle n'a pas encore été traitée de cette façon dans la littérature existante.

III. LE CAS : WE ARE MOLENBEEK

Pour répondre à la question de savoir quel est l'impact d'un panel citoyen sur les sphères administrative et politique dans un contexte local, le cas empirique sur lequel ce travail reposera est celui du panel citoyen réalisé dans la commune bruxelloise de Molenbeek le 18 mars 2017 : We Are Molenbeek - WAM1080. Ce second chapitre présentera le cas et la pertinence de ce choix pour notre étude.

3.1. La commune de Molenbeek-Saint-Jean



Figure 1 : Place de la commune dans Bruxelles⁶⁴

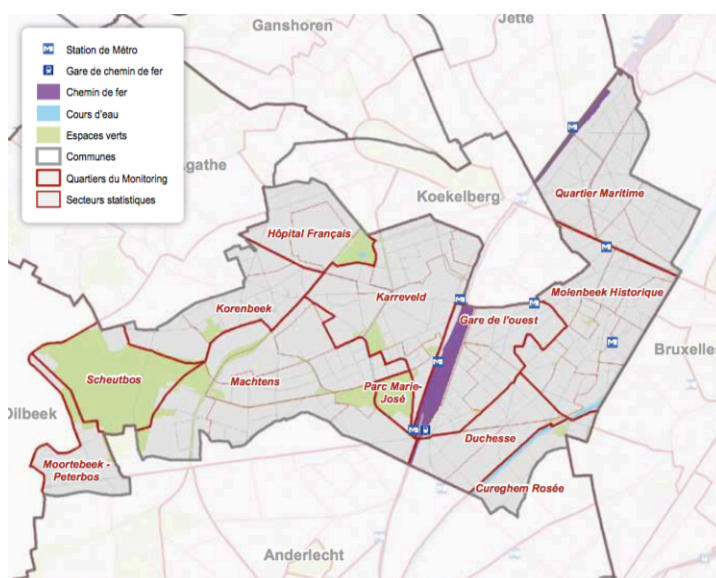


Figure 2 : Zoom sur la commune de Molenbeek⁶⁵

La commune de Molenbeek fait partie des dix-neuf communes de la région de Bruxelles-Capitale. C'est l'une des communes les plus densément peuplées et les plus pauvres de

⁶⁴ Carte issue du document « Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse et Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (Commission communautaire commune), 2016, Zoom sur les communes : Molenbeek-Saint-Jean »

⁶⁵ *Ibidem.*

Bruxelles, dans laquelle le taux de chômage est particulièrement important.⁶⁶ 28% de la population y est de nationalité étrangère et plus de la moitié y est d'origine marocaine.⁶⁷

Cette commune fut particulièrement médiatisée en 2015 et 2016, lors des attentats de Paris et de Bruxelles. Les premiers se déroulèrent le 13 novembre 2015 à Saint-Denis, près du Stade de France ainsi que dans plusieurs arrondissements de Paris, où trois individus mitraillèrent des terrasses de restaurants et de cafés. Une autre attaque eut lieu en même temps, dans une salle de spectacle (Le Bataclan), au cours de laquelle 1500 personnes ont été prises en otage pendant un concert, jusqu'à ce que les forces de l'ordre prennent le contrôle de la situation et abattent les terroristes. Le bilan officiel des victimes fait état de 130 morts et environ 400 blessés.⁶⁸

Les attentats de Bruxelles se déroulèrent le 22 mars 2016, à l'aéroport national (Bruxelles-Zaventem), puis dans une station de métro bruxelloise, dans lesquels trois individus perpétuèrent des attentats-suicide à la bombe. Le bilan officiel fait état de 32 morts et de 340 blessés.⁶⁹

La commune de Molenbeek fut particulièrement médiatisée durant cette période, car c'est de cette commune qu'étaient originaires les terroristes Abdelhamid Abaaoud, Chakib Akrouh, Salah Abdeslam et son frère Brahim Abdeslam (attentats de Paris), ainsi que Mohamed Abrini (attentats de Paris et de Bruxelles). De nombreuses enquêtes pointèrent alors le haut degré de « radicalisation » qui règne à Molenbeek et le nombre important de mosquées non reconnues, soupçonnées d'être des foyers salafistes en Belgique. Molenbeek fut même qualifiée dans les médias de « plaque tournante du djihadisme en Europe ».⁷⁰

⁶⁶ « De manière générale, le pourcentage de la population qui vit avec une allocation de chômage, une indemnité d'invalidité ou une allocation d'aide sociale est plus important à Molenbeek-Saint-Jean qu'à l'échelle de la Région bruxelloise. » Plus d'un tiers des actifs est au chômage (dont 2/3 depuis au moins un an). De manière générale, quelle que soit la catégorie d'âge, les taux de chômage sont plus élevés à Molenbeek-Saint-Jean que dans les autres communes bruxelloises (par exemple, chez les 15-24 ans, le taux de chômage atteint 43%, contre 36% à l'échelle de la Région). La précarité financière se traduit également par les conditions de logement : les familles nombreuses sont surreprésentées à Molenbeek-Saint-Jean et il y a une sous représentation des logements spacieux, ce qui engendre des problèmes de surpeuplement importants.

Selon le document « Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse et Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (Commission communautaire commune), 2016, Zoom sur les communes : Molenbeek-Saint-Jean »

⁶⁷ « L'immigration à Molenbeek : histoire d'une importation de main-d'œuvre » Ahmed Slama, Bondy Blog, 2016

<http://www.bxlbondyblog.be/limmigration-a-molenbeek-histoire-dune-importation-de-main-doeuvre/>

⁶⁸ « Attentats de Paris : le point sur l'enquête 24 heures après les faits », Le Figaro, 14 novembre 2015

⁶⁹ « Attentats de Bruxelles: édition spéciale du journal Le Soir », Le Soir, 22 mars 2016

⁷⁰ Le 15 novembre 2015, Le Monde (France) titre « *Molenbeek, la plaque tournante belge du terrorisme islamiste* », Der Spiegel (Allemagne) titre « Une nouvelle fois la Belgique », The Guardian (Royaume-Uni) parle de « Molenbeek, la centrale du djihadisme européen », le 16 novembre 2015, Le Soir (Belgique) titre

3.2. We are Molenbeek : Le projet

A la suite des attentats de Paris et de Bruxelles, les deux fondateurs de l'asbl *Particitiz* (Dimitri Lemaire et Bruno Valette) eurent l'idée de proposer l'organisation d'un projet de panel citoyen à la commune de Molenbeek, car ils trouvaient important de mettre l'accent sur la parole citoyenne pour refonder le lien social entre habitants de la commune.

Particitiz (Participation & Citizenship) est une asbl qui existe depuis 2015 et qui « a pour but de développer des nouvelles formes de démocratie délibérative et participative mais surtout délibérative, de les tester et de les améliorer au fil du temps et de leur application dans différents projets. Ces designs délibératifs ont vocation principalement à faire délibérer les citoyens sur des questions sociétales. Le but de *Particitiz* est de permettre à de plus en plus de citoyens de pouvoir se rencontrer, délibérer avec des citoyens mais également avec des politiques et des experts sur des grandes questions sociétales. Un autre but est de convaincre les institutions politiques et les hommes et femmes politiques que les citoyens sont, grâce aux techniques de modération, aptes à proposer ou trouver des solutions à de grandes questions de société ou d'organisation de la démocratie et qu'ils peuvent également nourrir (comme le feraient des experts ou des conseillers politiques) les institutions sur les questions sur lesquelles elles réfléchissent. »⁷¹

Les fondateurs de l'asbl décidèrent donc de proposer à la commune la réalisation d'un panel citoyen sur le thème de la cohésion sociale (le vivre ensemble) mais aussi sur celui de la radicalisation. « En effet, après les attentats de Paris et de Bruxelles, la vie communale a été profondément bouleversée, en particulier avec l'image négative véhiculée par les médias, qui a considérablement impacté tous les Molenbeekois. Pour *Particitiz*, « We are Molenbeek » est donc aussi une initiative qui vise à renforcer l'identité positive de la commune, et de mieux intégrer le citoyen dans le processus de décision démocratique. »⁷² La bourgmestre de la commune, Madame Schepmans, accepta ensuite de mettre en place le projet, qui sera pris en charge par le service Prévention de l'Administration communale de Molenbeek, en partenariat avec l'asbl *Particitiz*.

« Molenbeek, carrefour des djihadistes », *etc.* Sources provenant de « Belgique. Le jour où Molenbeek s'est retrouvé au centre de l'attention » *Courrier International*, 16 novembre 2015

⁷¹ Propos recueillis dans un entretien avec Dimitri Lemaire et Bruno Valette, le 6 juin 2017

⁷² Note de présentation du projet « We are Molenbeek », 2017

Plusieurs raisons justifient ce choix d'étude de cas. Tout d'abord, avoir été stagiaire dans l'asbl organisatrice de ce panel citoyen⁷³ nous a tout simplement donné l'idée de cette recherche et ce fut également une excellente porte d'entrée pour approcher les représentants des sphères administrative et politique. Ensuite, le cadre spatio-temporel était compatible avec celui de notre recherche (essayer d'évaluer l'impact un an après nous semblait approprié). Enfin, le projet en lui même nous semblait compatible avec le sujet traité (un panel citoyen avec tirage au sort proposé par une asbl en collaboration avec un pouvoir public, la commune de Molenbeek).

3.3. We are Molenbeek : La réalisation

Concrètement, le panel citoyen a rassemblé pendant une journée 112 citoyens, sélectionnés aléatoirement (sur base de 10 000 courriers envoyés à des habitants de Molenbeek) mais à partir d'une étude de représentativité, pour réfléchir et débattre sur plusieurs thèmes afin de formuler des propositions concrètes et des pistes d'actions. Les thématiques abordées ont donc été les causes du radicalisme des jeunes et la manière d'y faire face (« *Que peut faire la commune de Molenbeek pour faire face au radicalisme chez les jeunes ?* »), ainsi que la question du rapprochement entre les communautés à Molenbeek (« *Que peut faire la commune pour le rapprochement des communautés de Molenbeek ?* »).

Les membres du panel ont tout d'abord assisté à une présentation de la journée par la bourgmestre Françoise Schepmans et par l'échevine de la cohésion sociale et de la jeunesse Sarah Turine. Un panel d'experts (composé de Rik Coolsaet, politologue et chercheur en matière de terrorisme et radicalisation à l'Université de Gand, Fatima Zibouh, chercheuse en sciences politiques à l'Université de Liège, et Delphine Michel de European Institute of Peace) fut ensuite convoqué pour alimenter les réflexions et les débats des citoyens.

Les participants ont pu, tout au long de la journée, formuler des propositions concrètes sur chacune des deux thématiques. Par groupe de 7 ou 8 autour de tables rondes, avec l'aide d'un « facilitateur » et d'un « récolteur » (formés aux techniques délibératives, ils guidaient le débat et aidaient à synthétiser les discussions), les citoyens sont donc arrivés à deux

⁷³ Voir chapitre méthodologique, p. 32

propositions concrètes par table pour chaque thème. Au total, 56 propositions ont émergé des 14 tables (2 propositions par table et par thème). Elles furent ensuite soumises au vote de chaque citoyen et celles qui recueillirent le plus de voix furent présentées aux autorités communales en fin de journée. Pour chaque thème, chaque participant a donc voté pour ses trois propositions favorites, pour constituer un « top » des recommandations.

Les trois premières recommandations du thème « **Que peut faire la commune de Molenbeek pour faire face au radicalisme chez les jeunes ?** » :

« 1. Sur le plan préventif : organiser un débat similaire à celui-ci avec des jeunes Molenbeekois.

2. Enseignement : Un enseignement local, mixte, valorisant, participatif et de qualité qui permette de mettre fin aux écoles ghettos. Il faudrait donc une formation des enseignants plus concrète, plus poussée et mieux soutenue sur les questions de radicalisation. Permettre aussi aux enseignants et aux assistants sociaux d'encadrer ces jeunes et de mieux leur permettre de suivre les familles.

3. N'avoir que des mosquées reconnues et s'assurer que les prêches du vendredi soient donnés en français (et le résumé en arabe). »⁷⁴

Les trois premières recommandations du thème « **Que peut faire la commune pour le rapprochement des communautés de Molenbeek ?** » :

« 1. Meilleure communication : de tous les événements qui se passent dans la commune à travers des affiches dans la commune (dans les écoles, les commerces, la maison communale, dans Molenbeek Infos, sur internet) et des petites vidéos de promotions faites par et avec des Molenbeekois.e.s. Créer une rubrique "associations", triée par thème, sur le site de la commune.

2. Multiplier les projets de type économie sociale pour penser l'espace de façon à ce qu'il ait une utilité-agréable : « Café mixtes », « dépôts de proximités qui limitent les incivilités, réhabilitent les meubles et qui en même temps créent l'emploi pour les Molenbeekois ». Cela va bien évidemment de pair avec une

⁷⁴ Rapport du WAM1080, PARTICITIZ, 2017, p. 12

revivification du site internet de Molenbeek pour relayer efficacement ces actions.

3. Renforcer les lieux de rencontre, créer des événements inter-quartiers, inter-génération, inter-cultures, inter-croyances, et lancer et soutenir des projets participatifs qui ancrent des rencontres à long terme. »⁷⁵

Nous verrons dans la suite de notre étude comment ces recommandations furent prises en considération par les membres des sphères politique et administrative (ce que nous avons appelé *l'impact pratique*) ainsi que *l'impact épistémique* (l'éventuel changement de conception des pratiques délibératives des différents acteurs après la réalisation du panel citoyen) et *l'impact au niveau de la portée* du panel citoyen (le nombre de personnes touchées par et ayant connaissance du WAM1080).

⁷⁵ Rapport du WAM1080, PARTICITIZ, 2017, p. 16

IV. MÉTHODOLOGIE

Cette partie consistera dans un premier temps à rendre compte de la méthode adoptée pour collecter les données nécessaires pour répondre à notre question de recherche et dans un second temps à décrire notre méthode d'analyse de ces mêmes données.

4.1. Recueillir les données

Pour répondre à la question de recherche, nous avons choisi de faire du terrain le point de départ de la construction de la problématique. La méthode utilisée ici est inductive puisque c'est à partir d'une observation participante et en nourrissant l'analyse des données par des éléments théoriques que s'est construit l'objet de recherche. Pour la suite de l'enquête, la principale méthode de collecte de données utilisée fut l'entretien.

4.1.1. L'observation participante

L'idée de faire une recherche sur l'impact qu'un panel citoyen pouvait avoir sur les sphères administrative et politique est tout d'abord venue d'une observation participante, en tant que stagiaire dans l'asbl *Particitiz*. Ce stage a duré trois mois au cours desquels j'ai eu l'occasion de me familiariser avec le travail d'organisation de pratiques délibératives (en particulier la réalisation du WAM1080, à laquelle j'ai contribué jusqu'à la tenue du panel citoyen). Cette observation fut conduite en s'inspirant de la méthodologie décrite par Beaud et Weber⁷⁶ (qui implique un séjour de longue durée sur un terrain d'observation défini, une observation des pratiques quotidiennes des différents acteurs impliqués dans la réalisation d'une pratique donnée, pour étudier et comprendre l'environnement social dans lequel leurs activités se déroulent). J'ai assisté pendant un peu plus d'un mois (du 6 février 2017 au 13 mars 2017), à huit réunions entre le personnel administratif de la commune de Molenbeek⁷⁷ et les organisateurs du panel citoyen travaillant dans l'asbl *Particitiz*⁷⁸. La position adoptée lors de ces réunions fut toujours la plus neutre possible, écoutant le contenu des discussions sans

⁷⁶ Beaud, S., et Weber, F., *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1997

⁷⁷ Étaient présents, en général : Olivier Vanderhaegen (service prévention), Delphine Goossens (service prévention), Virginie Pochet (communication).

⁷⁸ Dimitri Lemaire et Bruno Valette.

intervenir dans les conversations. J'ai également participé à la mise en place et étudié le déroulement du panel citoyen en lui-même. A cette occasion, j'ai pu observer la manière dont les pratiques de collaboration entre les membres des différentes parties prenantes se sont établies lors de la journée délibérative.

De nombreuses notes furent prises pour pouvoir rendre compte de la manière dont travaillaient séparément, mais également en collaboration, les personnes actives appartenant à ces différentes sphères. Par exemple, travailler au quotidien avec les personnes qui sont impliquées dans l'organisation matérielle du panel citoyen a notamment attiré mon attention sur le fait que les représentants politiques se tenaient à l'écart de la réalisation concrète du projet, ce qui provoquait parfois le mécontentement de ceux qui s'impliquaient au quotidien dans sa mise en œuvre. Cela leur posait parfois également des problèmes techniques, comme par exemple lorsqu'ils devaient prendre des décisions et que le niveau politique ne leur répondait pas assez rapidement. Dans les conversations informelles auxquelles j'ai pu assister lors de ces réunions, j'ai également noté un certain ressentiment du personnel administratif vis-à-vis des responsables politiques, qui, de leur point de vue, n'avaient pas une conscience claire des enjeux du dispositif. Cette phase d'observation participante a donc permis d'appréhender au plus près les relations entre les agents de ces différentes sphères comme celles qui se nouent entre les représentants eux-mêmes, ce qui a conduit à faire émerger la question de recherche ainsi que les premières hypothèses sur les sortes d'impact possibles, qui furent ensuite étayées par la littérature existante sur le sujet.

4.1.2. L'entretien individuel semi-directif

Après cette phase d'observation participante, nous avons commencé à recueillir nos données qualitatives pour approfondir la compréhension des différents enjeux de la mise en place du panel citoyen. Nous avons choisi la méthode de l'entretien car nous avons besoin de saisir en détails les positions des différents acteurs interrogés, de pouvoir discuter avec eux et de faire des relances sur leurs réponses.⁷⁹ Nous avons mis au point des guides d'entretiens semi-directifs⁸⁰ à conduire avec des représentants politiques et administratifs de la commune engagés dans l'organisation de cet événement.

⁷⁹ Kaufmann, J.-C., *L'enquête et ses méthodes, L'entretien compréhensif* (3e édition), Armand Colin, Paris, 2013

⁸⁰ Voir annexe 3, p. 88

a. Deux séries d'entretiens

Une première série d'entretiens fut réalisée pendant le mois de juin 2017 (soit trois mois après le panel citoyen) afin d'établir un premier contact et d'évaluer les premiers impacts que la rencontre citoyenne a pu avoir sur les représentants des deux sphères. Une seconde série d'entretiens fut réalisée en février et mars 2018, soit environ un an après l'organisation du panel citoyen, afin de recueillir les avis exprimés sur les effets de cette initiative sur la politique de la commune. Cette seconde série comporte un plus grand nombre de personnes interrogées dans la sphère politique. En effet, au fil de l'écriture de ce mémoire, nous nous sommes rendus compte que pour pousser l'analyse le plus loin possible, il était important d'interroger (ou en tout cas d'essayer d'interroger) tous les membres du Collège communal (au nombre de dix) pour comprendre dans quelle mesure le panel citoyen du WAM1080 a pu avoir un impact sur l'ensemble des représentants politiques communaux.

Faire deux séries d'entretien à environ un an d'écart a permis de mesurer l'impact direct et diffus du panel citoyen. Nous pouvons en effet faire l'hypothèse que les démarches mises en place quelques semaines après le panel citoyen sont marquées par une certaine dynamique et un certain engouement et qu'elles peuvent être renforcées ou au contraire oubliées un an plus tard. Il est alors intéressant de voir l'évolution du point de vue des personnes interrogées à ce sujet.

b. Interroger les deux sphères

Les représentants des deux sphères furent contactés par mail et par téléphone. Les entretiens se déroulèrent en face à face, à chaque fois dans le bureau de la personne interrogée. Ils durèrent en moyenne entre une demie heure et une heure. Au total, onze entretiens furent réalisés (parfois avec la même personne), répartis sur une période d'environ un an. En début de rencontre, nous demandions à la personne interrogée si elle voyait un inconvénient à être enregistrée. Les entretiens se déroulaient parfois en seul à seul avec la personne interrogée, parfois celle-ci étaient entourée d'un ou plusieurs collaborateurs, cela dépendait de l'agencement du bureau. Les guides des entretiens menés se trouvent en annexe. Le style des entretiens fût inspiré par celui préconisé par Jean-Claude Kaufmann. Comme celui-ci

l'explique dans son ouvrage « L'entretien compréhensif »⁸¹, ces guides comportent une grille de questions assez ouvertes, qui firent office de pistes à suivre pour lancer la discussion et déclencher une dynamique dans la conversation. Les questions apparaissent en suite logique pour donner une cohérence à l'entretien mais laissent également la porte ouverte à des relances, des rebondissements dans la conversation. Le but était de recueillir le plus d'informations possible de la personne interrogée, pour découvrir son point de vue sur le sujet, son rapport à la démocratie, à la politique ainsi que l'éventuel changement de celui-ci suite à la réalisation du panel citoyen.

Personnes interrogées dans la sphère politique	Date du/des entretien(s)
Françoise Schepmans : bourgmestre de la commune de Molenbeek-Saint-Jean (avec Olivier Lodzia : chef de cabinet de la bourgmestre)	<i>Premier entretien réalisé le 22 juin 2017 Second entretien réalisé le 12 février 2018</i>
Sarah Turine : échevine Ecolo de la jeunesse, de la cohésion sociale et du dialogue interculturel de la commune de Molenbeek-Saint-Jean	<i>Premier entretien réalisé le 2 juin 2017 Second entretien réalisé le 28 mars 2018</i>
Ahmed El Khannouss : échevin de l'emploi, du développement économique, de l'économie sociale, des sports, des relations internationales de la commune de Molenbeek-Saint-Jean	<i>Entretien réalisé le 14 février 2018</i>
Jan Gypers : échevin du développement urbain, des programmes de rénovation urbaine, des projets subsidiés, des travaux publics	<i>Entretien réalisé le 29 mars 2018</i>
Annalisa Gadaleta : échevine du développement durable, de l'environnement, de l'énergie et des affaires néerlandophones	<i>Entretien réalisé le 28 mars 2018</i>

Tableau 1 : Liste des représentants politiques interrogés et date des entretiens

⁸¹ Kaufmann, J.-C., *op. cit.*, p. 19

Personnes interrogées dans la sphère administrative	Dates des entretiens
Olivier Vanderhaegen : Fonctionnaire chargé de mission à Molenbeek-Saint-Jean contre la radicalisation de la jeunesse, très impliqué dans le projet, faisant le lien entre <i>Particitiz</i> et la commune	<i>Premier entretien réalisé le 22 juin 2017</i> <i>Second entretien réalisé le 5 mars 2018</i>
Delphine Goossens : Fonctionnaire travaillant au service Prévention à l'Administration communale de Molenbeek-Saint-Jean, faisant également le lien entre <i>Particitiz</i> et la commune	<i>Premier entretien réalisé le 2 juin 2017</i> <i>Second entretien réalisé le 5 mars 2018</i>

Tableau 2 : Liste des représentants administratifs interrogés et date des entretiens

Le nombre restreint d'entretiens s'explique par deux raisons. Dans un premier temps, nous avons fait le choix d'interviewer peu de personnes, dans un souci de pertinence et de traitement des données en profondeur, ce qui est le propre d'une partie empirique basée sur des données qualitatives.

Dans un second temps, trouver des personnes (notamment en ce qui concerne les représentants de la sphère administrative) acceptant de nous rencontrer s'est avéré compliqué. Effectivement, de nombreux membres du personnel communal se jugeaient illégitimes, n'ayant pas assez de connaissance du dossier, ne s'en rappelant pas bien, pour bien vouloir se livrer à un entretien. C'est le cas, par exemple, de Virginie Pochet, la responsable de la communication sur le projet du WAM1080, qui explique par mail ne pas avoir reçu le rapport du panel citoyen (qui aurait dû lui avoir été envoyé par la commune) et n'avoir « aucune idée de l'impact que le panel aurait déjà pu avoir »⁸². Un constat qui a retenu notre attention sur la question du degré de coordination qui règne au sein des services de la commune.

⁸² Courrier électronique reçu le 13 février 2018.

Rencontrer les représentants politiques - même les plus éloignés du projet - s'est avéré plus facile. Seuls quelques uns, comme l'échevine Patricia Vande Maele⁸³, ont décliné l'entretien pour raisons de santé et nous ont renvoyé à des échevins « plus qualifiés » comme Sarah Turine.⁸⁴

L'échevin Olivier Mahy⁸⁵ nous a répondu par mail « J'avoue mon ignorance sur ce panel. Je ne sais pas du tout de quoi vous parlez. »⁸⁶. Enfin, malgré de nombreuses relances (électroniques et téléphoniques) l'échevine Ann Gilles-Goris⁸⁷ ainsi que l'échevin Karim Majoros⁸⁸ n'ont jamais donné suite à notre sollicitation.

4.2. Analyser les données récoltées

En restant dans notre approche inductive, nous avons construit notre analyse petit à petit, au fil des différents entretiens menés, pour comprendre dans quelle trajectoire s'orientaient les différents acteurs interrogés.

Puisque le but de ce mémoire est d'essayer d'évaluer l'impact d'un panel citoyen sur les représentants politiques et administratifs dans un contexte local, nous avons essayé de poser des questions qui pouvaient faire émerger le maximum d'informations possible. Par exemple, demander à des représentants politiques comment ils avaient suivi le panel citoyen, s'ils avaient une idée de propositions qui avaient été mises en place, etc. Des questions « type » se sont également ajoutées au fil des entretiens. Avec les représentants politiques, nous nous sommes vite rendus compte qu'ils assimilaient « démocratie délibérative » à n'importe quelle forme de participation citoyenne. Par exemple, les « contrats de quartier » revenaient souvent dans les discussions et nous avons donc commencé à demander systématiquement aux personnes interrogées si elles voyaient une différence entre panel citoyen et contrat de quartier.

⁸³ Echevine en charge des ressources humaines

⁸⁴ Courrier électronique reçu le 20 mars 2018

⁸⁵ Echevin charge de la propreté publique, métallurgie, urbanisme, mobilité, informatique et hygiène

⁸⁶ Courrier électronique reçu le 22 mars 2018

⁸⁷ Echevine en charge de l'action sociale, de l'état civil, des seniors, de la tutelle CPAS, de la santé, du tourisme

⁸⁸ Echevin en charge des logement et des propriétés communales, de l'habitat, des logements temporaires

Nous avons réalisé une analyse conceptuelle et thématique de type inductif.⁸⁹ Ce qui veut dire que nous sommes partis du discours des représentants de la sphère administrative et politique, en dirigeant nos questions autour des différents impacts que nous avons dégagés (voir plus haut) pour comprendre comment le panel citoyen a pu avoir un impact sur celles-ci.

Chaque entretien fut intégralement retranscrit à partir de l'enregistrement. A la suite de chaque retranscription, nous procédions à une lecture approfondie de l'entretien en notant les éléments généraux qui ressortaient des échanges. Au fur et à mesure du travail fait à propos de chaque entretien, retranscription et lecture, nous nous rendions compte que certains arguments ou catégories d'informations revenaient souvent, en fonction des questions posées mais également en fonction du statut de la personne interrogée (fonctionnaire administratif ou élu politique). Une fois l'ensemble des entretiens achevé, nous avons relu l'intégralité des onze discussions pour avoir une vision globale, en regardant et complétant en parallèle nos grilles de catégories d'informations.

Vu le nombre restreint d'entretiens menés dans le cadre de ce mémoire, nous avons décidé de « coder » de manière manuelle les données et de ne pas utiliser de logiciel (type Nvivo), même si nous procédions de manière similaire. Des catégories d'informations différentes furent recherchées pour répondre aux trois sortes d'impact que nous avons dégagées.

Nous avons donc élaboré une petite grille d'informations par sorte d'impact. Nous avons comptabilisé le nombre de personnes de chaque sphère au courant de la réalisation du projet WAM1080 pour la première catégorie d'impact. A chaque fois que des informations sur les recommandations revenaient, nous les codions dans la seconde catégorie. Quant aux informations qui touchaient plus aux réflexions sur la participation citoyenne et aux prises de positions des différents acteurs sur ce sujet, nous les codions dans la troisième catégorie.

⁸⁹ Braun V., Clarke V., « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 2006, p. 77-101

4.2.1. La portée du panel citoyen

Le premier impact, *la portée du panel citoyen*, fait référence au nombre de responsables administratifs et politiques qui avait encore connaissance du panel citoyen (ou s'en rappelait toujours), un an après. Pour mesurer cette première sorte d'impact, nous avons donc comptabilisé le nombre de personnes de chaque sphère au courant de la réalisation du projet WAM1080.

Pour la sphère politique, huit membres (sur dix) du Collège communal nous ont répondu. Quatre d'entre eux étaient au courant du projet du panel citoyen, les quatre autres n'en avaient jamais entendu parlé. Seulement cinq des huit membres nous ayant répondu ont accepté de nous rencontrer.

Pour la sphère administrative, il fût plus difficile d'établir une liste exhaustive des personnes à interroger. Nous avons essayé de contacter tous les membres de l'administration présents aux réunions auxquelles nous avons assisté ainsi que des personnes qui furent en charge d'une partie du projet. Au final, sur 7 personnes contactées (du service prévention, communication, équipe technique,...), seulement 2 ont accepté de répondre à notre sollicitation et de nous rencontrer pour un entretien.

Les autres personnes contactées ont déclaré :

- ne pas se souvenir du projet
- ne pas avoir joué un rôle assez important dans le projet
- ne pas se sentir légitime pour parler du projet et de son impact

4.2.2. L'impact pratique

Dans la seconde catégorie, *l'impact pratique*, qui vise à savoir quelles recommandations ont été mises en application, nous avons classé les données en fonction du type de proposition évoqué par la personne interrogée.

Voici les informations qui revenaient le plus souvent par rapport aux recommandations élaborées par les citoyens :

Catégories d'informations	Le nombre de personnes qui ont mobilisé l'information dans la sphère politique	Le nombre de personnes qui ont mobilisé l'information dans la sphère administrative
Les recommandations suivaient déjà un axe mis en place par la commune avant le panel	3 (sur 5)	0 (sur 2)
Evocation du « top 3 » (recommandations qui avaient obtenu le plus de votes)	3 (sur 5)	2 (sur 2)
Evocation de recommandations qui font partie de la liste intégrale de 2x 28 recommandations	0 (sur 5)	2 (sur 2)
Ne connaît/se rappelle pas des recommandations	2 (sur 5)	0 (sur 2)

Tableau 3 : Catégories d'informations pour l'impact pratique

4.2.3. L'impact épistémique

Pour la troisième catégorie, *l'impact épistémique* (qui concerne l'influence que l'organisation du panel citoyen a pu avoir sur la conception des acteurs des sphères politique et administrative au sujet de la nature et de l'importance des pratiques délibératives) nous avons séparé notre analyse en deux thématiques différentes. En effet, nous avons d'abord commencé par demander aux représentants politiques et administratifs s'ils sentaient qu'après la mise en place d'un dispositif de démocratie délibérative, les actions qu'ils menaient étaient plus légitimes du point de vue des citoyens ou si eux mêmes se sentaient plus proches des citoyens après le panel.

En posant cette question et en discutant de manière générale, nous nous sommes vite rendus compte que les personnes interrogées n'avaient pas toujours une définition très claire de ce qu'était la démocratie délibérative. Nous avons donc commencé à analyser plus spécifiquement leur discours à ce sujet, en leur demandant par exemple s'ils voyaient une plus-value à des dispositifs de démocratie délibérative ou une différence entre réunion/contrat de quartier et panel citoyen.

Au fil des discussions, nous nous sommes également rendus compte qu'en fonction du statut de la personne interrogée, les catégories d'informations évoquées étaient différentes. Nous avons élaboré différentes grilles en fonction du statut de la personne interrogée, puis classé les catégories d'informations de la manière suivante :

Sphère politique

Catégories d'informations	Arguments en faveur (nombre de fois que l'information est revenue sur les 5 élus interrogés)	Arguments en défaveur (nombre de fois que l'information est revenue sur les 5 élus interrogés)
La « participation citoyenne » accroît la légitimité des actions menées	<ul style="list-style-type: none"> > C'est un bon outil pour que les citoyens sentent que le politique s'intéresse à eux, est proche d'eux 3 fois > Il faut que les citoyens se sentent rassurés et entendus par le politique 2 fois 	<ul style="list-style-type: none"> > Pas d'échos du panel citoyen de la part des citoyens 3 fois > Les citoyens peuvent déjà participer par d'autres moyens dans la commune (associations, etc.) 5 fois

Tableau 4 : Arguments avancés par les représentants de la sphère politique sur la « participation citoyenne »

Catégories d'informations	Peu de connaissances (nombre de fois que l'information est revenue sur les 5 élus interrogés)	Grandes connaissances (nombre de fois que l'information est revenue sur les 5 élus interrogés)
Connaissances dans la définition de démocratie délibérative	<ul style="list-style-type: none"> > Confusion entre un contrat de quartier et un panel citoyen 5 fois > Confusion entre « demander son avis » au citoyen et la démocratie délibérative 5 fois > Pas d'exemple de panel citoyen existant 2 fois > Pas de connaissance sur la méthodologie du WAM1080 (et des dispositifs de panel citoyen en général) 4 fois 	<ul style="list-style-type: none"> > Importance apportée à la « méthodologie » 0 > Définitions claires (connaissance de l'organisation du WAM1080 et des dispositifs de panel citoyen en général) 0 > Citations d'exemple 2

Tableau 5 : Evaluation des connaissances des représentants de la sphère politique sur la démocratie délibérative

Sphère administrative

Catégories d'informations	Arguments en faveur (nombre de fois que l'information est revenue sur les 2 fonctionnaires interrogés)	Arguments en défaveur (nombre de fois que l'information est revenue sur les 2 fonctionnaires interrogés)
La « participation citoyenne » accroit la légitimité des actions menées	/	> Les personnes interrogées ont déjà l'habitude du terrain et de la rencontre avec les citoyens 2 fois

Tableau 6 : Arguments avancés par les représentants de la sphère administrative sur la « participation citoyenne »

Catégories d'informations	Peu de connaissances (nombre de fois que l'information est revenue sur les 2 fonctionnaires interrogés)	Grandes connaissances (nombre de fois que l'information est revenue sur les 2 fonctionnaires interrogés)
Connaissances dans la définition de démocratie délibérative	/	> Importance apportée à la « méthodologie » 2 fois > Définitions claires (connaissance de l'organisation du WAM1080 et des dispositifs de panel citoyen en général) 2 fois > Citations d'exemple 2 fois

Tableau 7 : Evaluation des connaissances des représentants de la sphère administrative sur la démocratie délibérative

V. DONNÉES EMPIRIQUES : LES DESCRIPTIONS DES ACTEURS

Une fois la littérature examinée, le cas posé et la méthodologie expliquée, nous pouvons à présent décrire les données que nous avons récoltées dans cette partie empirique. Ces données ont essentiellement servi à alimenter une analyse des trois sortes d'impact que nous avons distinguées.

Pour rappel, le premier impact, *la portée du panel citoyen*, fait référence au nombre de responsables administratifs et politiques, qui en avait encore connaissance (ou s'en rappelait toujours), un an après. Le second impact, *l'impact pratique*, concerne la mise en place des recommandations faites par les citoyens. Enfin, le troisième, *l'impact épistémique*, concerne l'influence que l'organisation du panel citoyen a pu avoir sur la conception des acteurs des sphères politique et administrative au sujet de la nature et de l'importance des pratiques délibératives.

5.1. L'impact au niveau de la portée

Au fil de nos entretiens, nous avons constaté qu'au niveau des représentants (tant politiques qu'administratifs), une certaine méconnaissance du dossier et du projet en lui-même semble régner, même si les fonctionnaires directement impliqués dans l'organisation du panel citoyen développent un avis informé sur le dispositif.

En ce qui concerne les représentants politiques, si ceux qui ont décidé et suivi la mise en place du projet (Madame Schepmans et Madame Turine) sont au fait du dossier, les autres échevins interrogés n'en ont souvent aucune connaissance et ne craignent pas de le dire ouvertement, ce qui ne serait peut être pas le cas si c'était une action prioritaire fortement soutenue par la commune, comme nous l'explique Olivier Vanderhaegen, fonctionnaire travaillant au service Prévention à l'administration communale de Molenbeek-Saint-Jean.

Olivier Vanderhaegen : La question c'est de savoir si c'était un projet collectif, porté par la commune et dans lequel tout le monde s'insère ou si c'était le projet d'un seul service. A mon avis, c'est ça qui a flanché, c'est que ça a été le projet d'un service à un moment donné, service qui avait une légitimité parce

qu'on parlait de radicalisation, etc. Mais à mon avis ça devrait vraiment être inscrit au cœur du programme politique d'une commune pour que ça fonctionne.⁹⁰

Cette interprétation nous donne une clé de compréhension de l'apparente indifférence que certains représentants politiques peuvent afficher. C'est ainsi que, lorsque nous demandons à Olivier Mahy⁹¹ ce qu'il pense du WAM1080, celui-ci nous répond « J'avoue mon ignorance sur ce panel. Je ne sais pas du tout de quoi vous parlez. »⁹². Réponse similaire pour Jan Gypers⁹³ et Abdel Karim Haouari⁹⁴. Lorsque nous demandons à Ahmed El Khannouss s'il a une idée des recommandations qui ont été faites lors du panel citoyen, il répond :

Ahmed El Khannouss : Je n'ai pas d'idées en tête, je ne me rappelle pas ce qui avait été retenu, mais il y a une volonté de la part du Collège de donner une suite favorable à ce qui est réalisable. Sincèrement, je n'ai pas d'idée en tête, c'est surtout Sarah Turine et Françoise Schepmans qui ont piloté ça.⁹⁵

Ce sentiment de méconnaissance du projet fût également relevé lorsque nous avons essayé de joindre nombre de représentants de la sphère administrative. Mis à part Monsieur Vanderhaegen et Madame Goossens, les deux fonctionnaires qui se sont chargés concrètement de la mise en place du panel citoyen, aucune personne contactée dans l'administration ne « se sent » capable de répondre à des questions au sujet du WAM1080.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la coordination semble parfois défectueuse entre services de la commune. Cela transparaît également dans les descriptions au sujet de la diffusion du rapport du WAM1080. Dans le projet initial, il était prévu que celui-ci serait envoyé à tous les participants du WAM ainsi qu'à tous les services de la commune de Molenbeek et aux membres du Collège communal. Cela ne semble pourtant pas avoir été fait. En effet, proposant un entretien à la responsable de la communication du projet WAM1080, Virginie Pochet, celle-ci nous répond qu'elle ne « se sent pas assez légitime pour parler du sujet » et n'a « même pas reçu le rapport »⁹⁶.

⁹⁰ Entretien du 5 mars 2018

⁹¹ Echevin en charge de la propreté publique, métallurgie, urbanisme, mobilité, informatique et hygiène

⁹² Courrier électronique reçu le 22 mars 2018

⁹³ Echevin en charge du développement urbain, des programmes de rénovation urbaine, des projets subsidiés, des travaux publics

⁹⁴ Echevin en charge des finances, du budget, de l'économat et du contentieux fiscal

⁹⁵ Entretien du 14 février 2018

⁹⁶ Courrier électronique reçu le 13 février 2018

Olivier Vanderhaegen et Delphine Goossens ont également évoqué ce problème :

Olivier Vanderhaegen : Nous [le service], on a envoyé le rapport au Collège et on l'a envoyé à toute une série de personnes qui nous l'avait demandé, tous les participants, tous les gens qui étaient intervenus de l'extérieur, etc. Le rapport devrait aussi avoir été communiqué aux écoles, il n'y a pas vraiment eu de retour...⁹⁷

Delphine Goossens : Moi je ne l'ai jamais eu entre les mains [le rapport]. Mais par exemple Yasmina⁹⁸ qui a participé ne l'a pas reçu mais sa maman qui a aussi participé l'a reçu, alors qu'elles sont domiciliées à la même adresse,...⁹⁹

Le premier enseignement que nous pouvons tirer est donc que, si les membres de l'administration ayant participé à la mise en place du projet ont (comme nous l'avons vu plus haut) de bonnes connaissances au sujet de celui-ci et qu'un certain impact peut être constaté au niveau de leur réflexion sur la démocratie délibérative, ce n'est pas le cas pour la majorité des membres de l'administration communale n'ayant pas participé au projet.

Du côté des élus politiques, le constat qui peut être tiré est que la portée semble plus importante que pour les membres de la sphère administrative bien que sur les huit membres (sur dix) du Collège communal nous ayant répondu, seulement la moitié était au courant de l'organisation du WAM1080.

5.2. L'impact pratique

Les entretiens menés avec les représentants de la sphère politique ont tendance à montrer que, parmi les recommandations issues du WAM1080, ceux-ci vont prendre en compte seulement celles qui vont dans le sens des actions qu'ils ont déjà commencé à mener. C'est par exemple le cas lorsque, lors des deux entretiens menés à un an d'intervalle, quand Olivier Lodzia (le chef de cabinet de la bourgmestre) analyse le résultat du panel citoyen.

⁹⁷ Entretien du 5 mars 2018

⁹⁸ Une participante du WAM1080 qui travaille maintenant avec elle dans la commune et était présente dans le bureau lors de l'entretien.

⁹⁹ Entretien du 5 mars 2018

Olivier Lodzia (1) : Pour nous le projet en lui même [le WAM1080] est très bien mais les résolutions sur lesquelles il a abouti restent tout à fait générales. Après, il faut pouvoir les concrétiser de manière pratique, quand on dit « renforcer les lieux de rencontre, créer des événements inter-quartier, inter-génération, inter-cultures, inter-croyances, lancer des projets participatifs », qu'est-ce que ça veut dire exactement ? Concrètement surtout il y a déjà toute une série de projets qui sont menés qui répondent déjà à ces demandes.¹⁰⁰

Olivier Lodzia (2): Et puis dans les différentes recommandations qui ont été établies, il n'y a rien d'extraordinaire. C'est toutes des choses qui sont déjà pour la plupart mises en place, donc il y a effectivement une série qu'on peut accentuer mais il n'y a pas de révélation spéciale par le panel citoyen du WAM.¹⁰¹

Ce type de discours est très généralement tenu par les représentants politiques interrogés lors de notre enquête. Leur jugement sur le résultat du panel citoyen se fait très fréquemment par rapport aux actions qu'eux mêmes ont déjà engagé.

En ce qui concerne la recommandation d'organiser un nouveau panel citoyen avec des jeunes Molenbeekois, Sarah Turine (échevine de la jeunesse, de la cohésion sociale et du dialogue interculturel) avait déclaré, lors de la première série d'entretiens, qu'elle allait le mettre en place dès début septembre 2017.

Sarah Turine : On va organiser le WAM Jeune à la rentrée. On va le faire à partir du Conseil des Jeunes en fait, parce qu'on a déjà mobilisé des centaines de jeunes pour des assemblées. Comme le Conseil des Jeunes doit se renouveler à la rentrée, l'idée c'est que dans le cadre des élections du Conseil des Jeunes s'organise une grande assemblée où on reprendra les mêmes thématiques. Il y aura la même organisation que pour le WAM1080, avec des tables de discussions, etc.¹⁰²

Olivier Vanderhaegen (fonctionnaire administratif), avait émis des doutes, en juin 2017, quant à la réalisation effective de ce panel citoyen dès la rentrée de septembre 2017.

Olivier Vanderhaegen : Eh bien le WAM jeune euh... Ca a été délégué à l'échevine de la jeunesse. Moi j'attends ses instructions. Je pense qu'elle ne se rend pas compte du boulot que ça a été pour organiser cette journée et pour que ce

¹⁰⁰ Entretien du 22 juin 2017

¹⁰¹ Entretien du 12 février 2018

¹⁰² Entretien du 2 juin 2017

soit une réussite. Il ne s'agit pas juste de louer une salle, il faut créer une méthodologie et on n'est nulle part. Moi je ne promets plus rien par rapport à ça. Madame Turine s'est engagée et moi j'attends, mais je ne vais pas faire ça tout seul. Moi, elle ne m'en a plus reparlé.

L'objectif aussi c'était de créer des ponts entre le WAM jeune et le WAM1080, pour, à un moment donné, inviter ceux qui ont participé pour dialoguer avec les jeunes. Pour moi, c'est la commune qui doit porter le projet, pas un échevin en particulier. En plus Madame Turine va partir un gros mois en vacances. Donc, à mon avis, si rien n'est prévu maintenant, ça va être impossible de faire ça à la rentrée.¹⁰³

Lors de notre second entretien (en mars 2018) avec la bourgmestre et son chef de cabinet comme dans celui avec l'échevin Ahmed El Khannouss, les personnes interrogées ne semblent pas être au courant de l'organisation de ce projet qui « devrait être mis en place par Sarah Turine ».

Neuf mois plus tard, nous rencontrons Delphine Goossens (fonctionnaire travaillant au service Prévention à l'Administration communale de Molenbeek) pour la seconde fois. Celle-ci nous confirme alors l'organisation d'un WAM « jeunes » :

Delphine Goossens : Les jeunes de Molenbeek ont élu en octobre ou novembre le Conseil des Jeunes. C'est environ vingt jeunes. Une des missions qui leur a été confiée par le Collège c'est d'organiser le WAM jeunes. Donc on bosse avec eux sur ça. En gros, on invite 1000 jeunes, on envoie des courriers de manière aléatoire à mille jeunes, on espère avoir 100 participants entre 16 et 25 ans. Ce WAM jeunes se tiendra le 24 mars. [...]

Le truc c'est qu'on ne peut pas bosser comme on a bossé la première fois parce que ce ne sont pas les mêmes moyens. Et puis vu que ce n'est pas le même public, on ne va pas le faire sur une journée, on va le faire sur une après-midi. Pour éviter de perdre trop de temps même si on sait que fatalement on passe à côté de pas mal d'idées, on a préparé un questionnaire, auquel les tables vont répondre, pour baliser les débats.¹⁰⁴

Une des recommandations du WAM1080 fut donc finalement mise en place. Elle pose cependant certains problèmes de légitimité et de méthodologie, comme nous l'a expliqué Olivier Vanderhaegen (l'autre fonctionnaire travaillant également au service Prévention à

¹⁰³ Entretien du 22 juin 2017

¹⁰⁴ Entretien du 5 mars 2018

Molenbeek). En effet, c'est selon lui un projet qui aurait dû être porté par tout le Collège communal et pas par une échevine en particulier. Le calendrier établi par les personnes organisant ce WAM «jeunes» ne convient pas à une méthodologie «sérieuse» d'un dispositif participatif : les convocations furent envoyées aux jeunes à moins de deux semaines de l'événement (ce qui ne laisse pas assez de temps aux participants pour prendre connaissance du projet et s'inscrire), le temps imparti pour chaque débat n'est pas suffisant, les débats sont guidés par des questionnaires à remplir ce qui réduit considérablement la possibilité d'avoir des discussions libres entre les participants.

Olivier Vanderhaegen : Ce qui est problématique, c'est qu'au départ c'était un projet politique de la commune et là c'est vraiment monopolisé par Sarah Turine, parce qu'elle est échevine de la jeunesse. Mais ça ne tient pas la route ! Tout semble assez bordélique, les convocations ne sont pas parties alors que le projet a lieu le 24 [mars]... Quand je pense qu'on paniquait avec Dimitri [Lemaire] parce qu'on avait envoyé les convocations sept semaines avant le panel... Eh ben ici on est beaucoup plus à la bourre. A un moment donné, si le politique ne comprend pas de quoi on cause... Enfin bon, ce n'est pas le contenu qui est important, c'est d'abord la démarche ! Si le politique ne comprend pas que c'est un projet qui doit être collectif, qui doit être porté par toute la commune et pas juste par un échevin, ça ne marchera pas.¹⁰⁵

Nous constatons à nouveau les effets d'une certaine absence de coordination entre les membres du Collège entre eux ainsi qu'avec les services administratifs de la commune. Nous observons en particulier que la bourgmestre n'évoque pas, dans les entretiens, cette recommandation assez importante du WAM1080 qui est pourtant mise en place. Renouveler cette expérience de participation citoyenne ne semble présenter qu'un intérêt assez marginal pour elle. Les craintes exprimées par Olivier Vanderhaegen se sont avérées justifiées. En effet, lorsque nous rencontrons pour la seconde fois Sarah Turine¹⁰⁶ le 29 mars 2018, celle-ci nous fait part de problèmes rencontrés lors du WAM «jeunes», le 24 mars 2018 : très faible mobilisation (une dizaine de participants), aucune représentation du monde associatif qui était pourtant invité à la journée, très peu d'idées concrètes formulées au terme des « débats » menés, etc.

¹⁰⁵ Entretien du 5 mars 2018

¹⁰⁶ Echevine de la jeunesse, de la cohésion sociale et du dialogue interculturel

Un autre élément intéressant à souligner est le fait que, bien que 28 recommandations figurent dans le rapport final du WAM1080, les représentants de la sphère politique s'attardent systématiquement sur le « top 3 » (celles qui arrivent en tête dans chaque thème), sans jamais évoquer la liste intégrale de celles qui ont été élaborées à la fin de chaque débat. Ce n'est pas le cas pour les membres de la sphère administrative, qui citent tous les deux des propositions ne faisant pas partie du « top 3 » :

Olivier Vanderhaegen : Une des recommandations c'était de ne plus parler de radicalisation. On a essayé de changer dans la communication le vocabulaire qu'on utilisait. Des choses relativement concrètes.¹⁰⁷

Delphine Goossens : Une des propositions avait été que des imams prennent des cours de français. [...] Je me souviens qu'il y avait pas mal de gens qui s'étaient plaints des incivilités, qu'on balançait les déchets et tout.¹⁰⁸

Cela nous montre d'une certaine manière que les représentants de la sphère administrative qui se sont impliqués concrètement dans le panel citoyen ont retenu l'ensemble des discussions et des idées proposées par les citoyens lors de la journée et pas uniquement les recommandations qui étaient inscrites dans le rapport final. Cet intérêt se manifeste également dans le fait qu'ils étaient capables d'expliquer les recommandations et les débats sans devoir se référer au document écrit produit par *Particitiz*. Leurs considérations ne se limitaient pas au « top 3 » des propositions, puisque ceux-ci pouvaient citer des recommandations qui n'en faisaient pas partie. La conclusion la plus importante que nous pouvons tirer de cette partie concerne les représentants de la sphère politique. Comme nous l'avons montré plus haut, nous remarquons que dans la quasi-totalité des entretiens, ceux-ci insistent sur les recommandations que les autorités communales ont mises en œuvre ou étaient déjà en train d'être mises en œuvre, sans évoquer celles qu'elles n'ont pas réalisées (ou qui n'étaient pas réalisables, car ne relevant pas de la compétence communale, comme la proposition n°3 de la première série).

¹⁰⁷ Entretien du 5 mars 2018

¹⁰⁸ Entretien du 5 mars 2018

5.3. L'impact épistémique

Les entretiens menés nous ont permis de mettre en évidence deux manières différentes d'appréhender l'usage des dispositifs délibératifs, en fonction de la position que les personnes interrogées occupent dans la structure institutionnelle (entre d'un côté le statut d' élu politique et de l'autre le statut de fonctionnaire dans un service administratif).

5.3.1. Le statut d' élu politique

- **Une légitimité appuyée...**

Dans la plupart des entretiens menés, les élus insistent sur le fait qu'à Molenbeek, des liens organisés entre politiques et citoyens existent depuis longtemps, sous des formes diverses. Les « réunions de quartier » reviennent souvent dans les discussions. Pour les membres du personnel politique interrogés, le fait de constater que les citoyens (en plus ou moins grand nombre) participent aux actions qu'ils organisent confère un certain degré de légitimité à l'action qu'ils mènent. De leur point de vue, cette présence « volontaire » des citoyens aux différentes manifestations mises sur pied semble indispensable pour assurer le bon fonctionnement d'une démocratie représentative.

Ahmed El Khannouss : Il y a une dynamique associative historique à Molenbeek qui a construit son action sociale sur le travail de terrain. Et dans ce travail de terrain, la concertation et la consultation avec la population c'est un des axes majeurs de leur travail [...] C'est fondamental d'être proche des citoyens. Gérer une ville, c'est un travail d'équipe. Il faut que la population puisse apporter sa contribution et que les autorités communales assument leurs responsabilités. Ce qui est primordial pour nous, c'est le bien être des habitants. [...] Moi je suis très proche des citoyens. Sur 100 000 habitants, je suis prêt à parier que 50 000 connaissent mon nom. C'est le fait d'être sur le terrain en permanence. Et ça, c'est important, c'est une obligation pour un élu, tu dois connaître le quotidien des gens. C'est très important de pouvoir connaître les gens à travers des initiatives comme le panel citoyen ou des réunions d'habitants. Moi, des réunions, j'en fais des dizaines par an. Ce qui est important c'est d'entendre les citoyens demander des réponses et pouvoir mettre en place des choses. Les gens n'attendent pas seulement des beaux discours.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Entretien du 14 février 2018

Même si les représentants politiques considèrent que l'engagement et la participation des citoyens sont nécessaires, la démocratie représentative reste leur référence essentielle. En effet, du fait de son élection, un élu se sent légitime à représenter la population qui a voté pour lui, en lui déléguant la responsabilité de prendre des décisions pour la collectivité. C'est ce principe de délégation qui semble guider leur conception du rapport entre les citoyens et leurs représentants. De ce point de vue, la politique est exclusivement organisée dans les cadres officiels de la représentation. Ce qui donne une place prépondérante à l'engagement politique au sein des organisations représentatives instituées.

Françoise Schepmans : Moi je trouve que l'institution du Conseil communal, c'est important et c'est là au moins qu'on a des responsables qui se réunissent. Les citoyens peuvent assister au Conseil communal, ils ne peuvent pas directement intervenir, parce que sinon ce serait... (rires). [...] Je pense que la meilleure façon de mettre en place des propositions, c'est de s'engager dans la vie politique. Mais le WAM qu'on a fait l'année passée je trouvais que c'était bien, c'était intéressant de faire une fois le point ! Mais je ne le ferais pas de façon récurrente. Par exemple, une fois tous les trois ans ce serait intéressant, mais pas chaque année.¹¹⁰

Jan Gypers : J'ai un très bon contact avec les habitants, je vais dans les rues, je me fais accoster tout le temps, quand je vais au Delhaize les gens viennent me parler, quand je vais dans la rue les gens m'arrêtent et me font part de leurs soucis. Moi j'essaye de noter et d'y répondre mais moi mon boulot c'est de les rassurer et de leur dire que je vais faire le maximum pour eux.¹¹¹

Nous voyons ici que la conception qu'un élu se fait de la politique est largement définie par le principe de l'élection. C'est exclusivement aux représentants de trouver des solutions pour répondre aux besoins et problèmes dont la population lui fait part. De ce point de vue, le rôle des citoyens n'est pas de prendre des initiatives politiques sans passer par les élus. Ceux-ci savent que c'est sur la visibilité de leur action et parce que les décisions qu'ils prennent satisfont leurs électeurs qu'ils ont des chances d'être réélus.

¹¹⁰ Entretien du 12 février 2018

¹¹¹ Entretien du 29 mars 2018

- ...mais un manque de clarté dans la définition de démocratie délibérative

Afin de préciser le rapport que les représentants politiques entretiennent à la démocratie représentative, nous avons décidé de leur poser une question dont nous pensions qu'elle serait assez déroutante. Nous leur avons demandé s'ils étaient favorables à rendre des pratiques délibératives (comme un panel citoyen) obligatoires, à l'instar de ce qu'il se passe pour les jurys d'assises. Nous pensons que cette question serait surprenante au sens où elle contient une contradiction dans ses termes mêmes : elle rend obligatoire une démarche qui dans l'esprit de la démocratie délibérative est volontaire ; et elle propose d'instituer une délégation du pouvoir, ce qui reviendrait, d'une certaine manière, à déposséder les élus de la fonction qu'ils remplissent. Elle s'est avérée particulièrement fructueuse pour éclairer ce point de notre analyse. A cette question, l'échevin Ahmed El Khannouss répond :

Ahmed El Khannouss : Non quand même il ne faut pas exagérer, les gens ils ont déjà du mal à se lever le matin pour aller voter, on va pas les obliger à se lever... (rires) On n'aurait pas une bonne qualité de réflexion avec des gens qu'on paie. Un citoyen qui a envie de s'engager en politique, il s'engage. Si on le paie, on dénature son engagement.¹¹²

Cette réponse de l'échevin rejoint celle que nous avait faite la majorité des élus lors de nos entretiens. Nous notons ainsi que les représentants politiques doutent d'une quelconque plus-value apportée par la démocratie délibérative. Ils ne voient pas vraiment l'intérêt que présente, du point de vue de sa méthode, un dispositif délibératif, tant que les citoyens ont la possibilité de s'exprimer lorsqu'ils le souhaitent et de répondre aux invitations de la commune à faire entendre leur voix. Ils n'envisagent pas vraiment le gain démocratique que les éléments d'un dispositif délibératif apporte la socialisation politique des citoyens.

Anna Lisa Gadaleta : Est ce que c'est vraiment la priorité [de mettre en place des processus de démocratie délibérative] ? Dans tout ce que je vois comme processus de participation et d'implication citoyenne, je ne pense pas que les aspects formels [la démocratie délibérative] soient les plus importants. Ce qui m'intéresse le plus ce sont les gens qui s'engagent, qui mènent des projets concrets, et ça j'ai l'impression que ça motive vraiment les personnes ! Moi je suis pour la participation citoyenne mais je me demande, dans le contexte où on est

¹¹² Entretien du 14 février 2018

aujourd'hui, si cet aspect plutôt formel c'est vraiment le plus intéressant. [...] Le risque dans les processus de démocratie délibérative c'est d'exclure les personnes qui ne sont pas dans une culture de discussion. Ils vont peut être venir la première fois parce qu'ils ont été tirés au sort mais est ce qu'ils vont continuer à venir ? Est ce que ça va les intéresser ? Par contre quand on implique les citoyens dans des projets concrets qu'eux mêmes ont choisi, vous avez beaucoup plus de chance qu'ils continuent à s'investir parce que c'est du concret, c'est pas juste discuter quoi.¹¹³

Pour les représentants politiques, si la participation et l'engagement citoyens rendent leurs actions plus légitimes, ce n'est pas sous l'angle de l'accroissement de leur pouvoir de délibération ou de la formation d'une intelligence collective. En effet, les élus ont le sentiment de bien remplir la fonction qui leur a été confiée par les électeurs s'ils sont convaincus que les décisions qu'ils ont mises en place répondent aux problèmes des citoyens (surtout dans le cadre des contrats de quartier, élément qui revenait systématiquement dans les entretiens). Pour eux, le seul jugement pertinent, ce sont les élections, qui se tiennent de façon régulière.

Telle est donc la conclusion que nous pouvons tirer de cette partie et que nous développerons dans le chapitre suivant : dans la mesure où l'on constate que les élus n'ont pas conscience des enjeux d'une procédure délibérative, nous pouvons considérer que, s'ils ont permis l'organisation d'un panel citoyen, cela a été pour eux une manière comme une autre de consulter les habitants, pas de leur déléguer leurs pouvoirs décisionnels (ce qui est l'essence d'une procédure délibérative).

5.3.2. Le statut de fonctionnaire administratif

- **Peu d'impact sur leur légitimité...**

A la différence des représentants de la sphère politique, la question de la légitimité de leur action ne semble pas se poser pour les fonctionnaires de la commune. C'est que, au contraire d'un élu politique, les représentants de la sphère administrative ne sont pas, du fait de leur statut, en recherche d'une base de légitimité. En effet, ceux-ci sont au service de la commune et des élus et ne font qu'appliquer les décisions que ceux-ci leur demandent de mettre en œuvre. Leur statut de subordonné ne leur donne aucune responsabilité dans la politique qu'ils

¹¹³ Entretien du 28 mars 2018

appliquent et n'ont de comptes à rendre qu'à leurs supérieurs hiérarchiques. Nous observons que ceux-ci disent que l'organisation d'un panel citoyen n'a pas fondamentalement transformé leur rapport avec les citoyens.

A la question « Pensez-vous que des panels citoyens peuvent rapprocher les citoyens de l'administration de leur commune ? », une fonctionnaire administrative nous a répondu (le second fonctionnaire que nous avons interrogé a fourni une réponse similaire) :

Delphine Goossens : Non, parce que vu qu'on est des acteurs de terrain, on bosse déjà avec les gens. Il n'y a pas vraiment de rupture entre la population et l'administration. On bosse avec eux au quotidien donc pour moi ça n'a pas changé grand chose...¹¹⁴

Dans le cas d'un panel citoyen, ils occupent une position intermédiaire entre le politique et les citoyens puisqu'ils doivent être en contact direct avec les personnes qui mettent en place ce genre de dispositifs et participer à leur réalisation, ce qui leur permet d'émettre un jugement sur la nature de l'action qu'ils mènent.

- **...mais des définitions claires et précises**

Par contre - et pour établir un parallèle avec les représentants politiques - nous constatons que les membres du personnel administratif qui ont joué un rôle important dans la réalisation du panel citoyen arrivent facilement à définir sa méthodologie car c'est pour eux une expérience vécue. C'est à ce titre que ces fonctionnaires confèrent à ce genre d'initiative une réelle plus-value.

La comparaison entre panel citoyen et réunion de quartier livrée par Olivier Vanderhaegen nous a semblé particulièrement illustrative. Pour lui, laisser la possibilité aux citoyens de s'exprimer (lors de réunions de quartier par exemple) n'est pas suffisant. Il faut aller plus loin et organiser une réelle délibération collective.

Olivier Vanderhaegen : Il y a une énorme différence entre panel citoyen et réunion de quartier. La méthodologie est très importante. Dans un panel citoyen, on pioche au hasard des gens à qui on va demander un investissement d'une journée par exemple, dans laquelle ils vont pouvoir se présenter comme des

¹¹⁴ Entretien du 5 mars 2018

néophytes, avoir accès à du savoir et après pouvoir poser des questions en fonction de leur point de vue, puis délibérer et créer de l'intelligence collective.

Dans une réunion de quartier, ce n'est pas du tout la même chose ! Les gens qui viennent sont des gens qui ont des intérêts à défendre, qui ont des problèmes dans leur quartier, qui veulent rencontrer le politique et c'est souvent les gens qui ont le plus de revendications qui vont tenir le crachoir. Et ceux qu'on souhaiterait toucher pour qu'ils donnent un contre discours ou qu'ils expriment leur point de vue on n'arrive pas à les toucher.

[...]

Tandis que dans un projet comme We are Molenbeek c'est du délibératif, on se dit « on est en démocratie, on rend le pouvoir au peuple » - même si c'est un grand mot. On se dit qu'on va laisser une marge de manœuvre, de décision, de réflexion au citoyen pour ne pas usurper la chose publique.

Evidemment, pour les politiques, les réunions d'habitants c'est beaucoup plus facile pour eux. Parce qu'ils vont par quartier, ils ont leur petit réseau, ils rassemblent leur réseau etc. Chaque échevin est aussi proche de son quartier, certains sont plus populaires dans un quartier que dans un autre etc.

[...] Dans une réunion de quartier, on ne délègue pas la compétence tandis que dans un panel on délègue au citoyen pour qu'il puisse choisir lui même. On est dans un pas beaucoup plus avancé en termes démocratiques qu'une réunion de quartier...¹¹⁵

Si les représentants de la sphère administrative ne considèrent pas que l'engagement citoyen et la participation citoyenne rendent leurs actions plus légitimes, ils trouvent une réelle plus-value à la démocratie délibérative : le tirage au sort des citoyens, la question de la représentativité d'un panel citoyen, l'intelligence collective mobilisée pour faire émerger des recommandations ou encore une certaine « responsabilisation » et importance du citoyen au niveau de la prise de décision politique.

Olivier Vanderhaegen : L'expérience du WAM a été très instructive et enrichissante pour moi. Je suis persuadé que ce sont des choses qui doivent être prônées de plus en plus, parce que sinon on confisque les prises de décisions [...]. Je pense que des structures comme des panels citoyens permettront d'empêcher que le politique considère qu'il est indispensable partout. Oui, il est indispensable pour prendre des décisions mais à un moment donné il ne doit pas décider de tout ! Je me souviens toujours du premier échevin avec qui j'ai travaillé dans ma carrière qui me disait : « J'ai été élu ! Donc je sais ce qui est bien pour les gens ! ».

¹¹⁵ Entretien du 5 mars 2018

Oui mais il y a une nuance entre être élu et posséder le savoir hein... Certains sont convaincus qu'ils ont la vérité révélée et ça c'est dangereux aussi.

[...] A un moment donné, rendre le pouvoir au peuple, donner la possibilité aux gens de s'exprimer et de voir qu'on les écoute, c'est ça la priorité.¹¹⁶

Nous constatons donc que le fait de jouer un rôle important dans la mise en place du projet du WAM1080 permet à des membres de l'administration d'acquérir des connaissances précises sur la méthodologie d'un panel citoyen (tirage au sort, intelligence collective, délibération, représentativité), ce qui les conduit à changer ou élargir leur conception de la démocratie et du rôle du citoyen en politique. En effet, les entretiens révèlent que cette expérience leur a fait, selon eux, prendre conscience des enjeux d'une procédure délibérative : la délégation des pouvoirs décisionnels des élus vers les citoyens. C'est à dire permettre aux citoyens de s'emparer de problèmes publics et d'en débattre collectivement pour formuler des recommandations politiques qui s'imposent alors aux élus.

¹¹⁶ Entretien du 5 mars 2018

VI. ANALYSE ET DISCUSSION

Il est à présent temps de fournir une analyse et une discussion des données que nous avons récoltées dans la partie descriptive, qui seront mises en regard des apports de la littérature au sujet de l'impact des panels citoyens. Les conclusions qui en seront tirées s'organisent à partir d'une distinction dont la pertinence est apparue dans le cours de la recherche : l'impact qu'un panel citoyen a dans un contexte local n'est pas de même nature pour les élus politiques et pour les membres de l'administration.

6.1. L'impact sur la sphère politique

Au fil des entretiens, nous nous sommes rendus compte que les élus politiques sont souvent de bonne volonté pour nous recevoir, discuter et donner leur point de vue sur le WAM1080. Plusieurs élus ont accepté de nous rencontrer sans avoir grande connaissance du projet et d'autres ont décliné l'entretien car ils n'étaient pas en charge du dossier.¹¹⁷ Ils se montrent tous dans un premier temps intéressés par le projet d'organisation d'un panel citoyen mais nous avons très vite constaté que la majorité d'entre eux¹¹⁸ ne saisit pas la différence entre l'écoute des citoyens au sens large (une revendication d'un citoyen dans le cadre d'un contrat de quartier par exemple) et l'organisation de pratiques délibératives.

Pour les élus que nous avons interrogés, la démocratie représentative reste toujours la référence essentielle, dans la mesure où leur mission est de traduire les demandes des citoyens en actions politiques et d'essayer de satisfaire leurs désirs, revendications et projets. S'ils nous expliquent pour la plupart qu'il est très important d'écouter leurs citoyens et d'être « populaires » dans leur commune, la mise en place d'un panel citoyen ne représente pour eux qu'une des modalités de consultation de la population auxquelles il est possible de recourir. Ils ne signalent pas le fait que, dans un dispositif comme un panel citoyen, le but est de donner les clés aux citoyens pour former leur opinion et être capables de formuler des propositions politiques par eux mêmes.

¹¹⁷ Un échevin interrogé n'en avait jamais entendu parler, deux avaient seulement connaissance de l'existence du projet et deux échevins ont décliné l'entretien.

¹¹⁸ Voir les chapitres méthodologique (IV) p.32 et empirique (V) p. 43

A ce stade, l'analyse de nos données empiriques nous conduit à constater que l'organisation du panel citoyen a eu un impact très faible sur les représentants politiques de Molenbeek (tant au niveau de la portée que de l'impact pratique et de l'impact épistémique). En effet, les enjeux liés au tirage au sort, à la représentativité, à l'intelligence collective et à la délibération ne sont jamais évoqués par les élus lors des entretiens, même pour ceux qui ont suivi de près le dispositif délibératif.¹¹⁹ Pour eux, faire participer les citoyens est une démarche positive mais ils jugent les recommandations émises trop abstraites et insistent surtout sur celles allant déjà dans le sens des actions mises en place par les autorités communales. Ces constats confirment ceux de Font (et al.)¹²⁰ et de Mazeaud (et al.)¹²¹, sur le fait que les élus politiques ne tiennent compte des recommandations des citoyens que si elles ne dérogent pas trop à leurs propres orientations et buts politiques.

Nous pouvons dire que les élus politiques ont mis en place ce dispositif pas pour son aspect de pratique délibérative mais qu'il a simplement été conçu comme une manière supplémentaire d'écouter les citoyens. D'où le premier enseignement général que nous pouvons tirer de notre analyse du cas du WAM1080 : si les représentants politiques n'ont pas une conscience claire des enjeux d'une procédure délibérative, celle-ci reste considérée comme une consultation ordinaire. Nous constatons donc qu'il est nécessaire, pour que ce type de pratique délibérative puisse se développer et avoir des effets en termes d'accroissement de pouvoir de décision des citoyens, que les membres de la sphère politique saisissent qu'un panel citoyen est une démarche qui vise à déléguer une partie du pouvoir politique aux citoyens. C'est également le constat de Loïc Blondiaux, lors d'un entretien à Politika dans lequel il explique que « les élus politiques deviennent aujourd'hui des obstacles pour que des pratiques délibératives puissent prendre de l'ampleur et deviennent véritablement influentes, car lors de ces processus, ils n'écourent pas réellement les citoyens, qui ne discutent que de l'accessoire et pas de choses essentielles, ce qui peut engendrer une certaine frustration chez eux. »¹²²

¹¹⁹ Madame Schepmans et Madame Turine.

¹²⁰ Font, J., et al. *loc. cit.*, p. 17

¹²¹ Mazeaud A., *loc. cit.* p. 11

¹²² Entretien avec Loïc Blondiaux « Démocratie participative », Politika, 19 juin 2017

Si nous pouvons affirmer que le WAM1080 a eu un faible impact sur les représentants politiques de Molenbeek, un second enseignement général en découle, dans le cadre plus large de l'institutionnalisation des pratiques de démocratie délibérative.

En effet, nous avons montré qu'après avoir permis l'organisation d'un panel citoyen, les représentants politiques ne saisissent pas les enjeux de cette démarche. Si les citoyens ressortent d'un panel citoyen plus intéressés et convaincus, avec l'impression qu'ils peuvent influencer « la politique » au sens large, que leur pouvoir décisionnel n'est pas faible et que les représentants politiques les écoutent, ce n'est pas pour autant qu'ils disposent du levier pour organiser et participer de manière plus récurrente à ce genre de dispositifs. C'est sur ce point que l'intervention des représentants politiques est déterminante. S'ils n'ont pas la volonté de se dessaisir de leur pouvoir, il y a peu de chances qu'ils favorisent le développement des panels citoyens. C'est également l'un des constats d'Archon Fung, qui préconise aux « activistes délibératifs » de faire pression pour obtenir des réformes institutionnelles qui imposeraient aux élus politiques de devoir au minimum commenter et répondre aux propositions émises par les citoyens lors de ces processus délibératifs. Il explique néanmoins que « ceux qui détiennent le pouvoir acceptent rarement volontiers des transformations délibératives qui diluent leur autorité ou affaiblissent leurs positions de négociation ».¹²³ C'est que les élus politiques ont rarement envie de se voir dessaisir des pouvoirs qui leur sont conférés. Et puisque ce sont eux qui peuvent légalement favoriser ou non la mise en place de pratiques délibératives, si ceux-ci ne sont pas spécialement convaincus par de tels dispositifs après en avoir fait l'expérience, une organisation plus systématique de ce genre de processus a peu de chances de se produire.

6.2. L'impact sur la sphère administrative

A la lecture des différents entretiens avec les fonctionnaires travaillant à la commune qui furent impliqués dans le projet du WAM1080, deux constats peuvent être tirés. Le premier est que les représentants de la sphère administrative que nous avons interrogé connaissaient particulièrement bien le projet. Ils se sont fortement impliqués dans la mise en place du panel citoyen et ont acquis des connaissances qu'ils ne possédaient pas avant d'avoir été affecté à ce

¹²³ Fung, A., « Délibérer avant la révolution. Vers une éthique de la démocratie délibérative dans un monde injuste », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, p. 333

dossier. Le second constat que nous pouvons tirer est qu'il fut particulièrement difficile d'obtenir des entretiens avec les personnes concernées qui ont travaillé sur le projet d'une manière plus lointaine. Ils se sentent souvent trop éloignés du dispositif pour donner un avis sur le projet ou ne s'en rappellent simplement pas et nous renvoient toujours au personnel plus « compétent » en la matière.

La manière dont nous pouvons analyser ces deux constats est la suivante : les fonctionnaires travaillant dans l'administration qui ont joué un rôle particulièrement important (comme relais entre l'asbl *Particitiz* et la commune de Molenbeek en général) se sont vus « transformés » par l'organisation du dispositif, ils sont plus convaincus par la démocratie délibérative et ont acquis des compétences sur la méthodologie d'un panel citoyen. En considérant la précision des réponses que ceux-ci ont apporté à nos questions, nous pouvons dès lors en déduire que l'expérience d'organiser un panel citoyen a eu un fort impact sur eux. Cette affirmation doit cependant être atténuée par notre second constat : si le panel citoyen a eu un fort impact sur les membres qui ont joué un rôle important dans sa mise en place, ce n'est pas vrai pour les membres de l'administration qui n'ont joué qu'un rôle mineur dans cette organisation (faire des affiches pour le projet, envoyer des lettres aux participants, imprimer des photos pour le panel citoyen,...).

Le but de ce mémoire était d'évaluer l'impact qu'un panel citoyen a dans un contexte local sur les sphères qui ont le pouvoir d'organiser la tenue de ce genre de dispositifs. A ce sujet, nous avons mis en évidence un phénomène important pour notre analyse : même si les fonctionnaires travaillant dans l'administration jouent un rôle décisif dans l'organisation d'un panel citoyen, la décision de la mise en place de ce genre de dispositifs est institutionnellement dans les mains des élus politiques.¹²⁴ Cela veut donc dire que le personnel administratif ne peut tenir qu'un rôle d'influenceur du politique, en signalant, le cas échéant, les gains démocratiques que la mise en place d'une telle procédure offre.

¹²⁴ Nous avons pu le constater dans la mise en place du WAM1080 comme dans la mise en place du WAM « jeunes », que Sarah Turine a porté seule et dont elle a décidé les modalités ainsi que l'équipe de fonctionnaires qui travaillerait à mettre en place le « panel citoyen ».

6.3. La pratique délibérative en perspective

D'un point de vue général, le panel citoyen du WAM1080, réalisé dans le contexte local de la commune de Molenbeek a eu un impact assez faible : un an après la mise en place du dispositif, un nombre restreint de personnes est au courant de sa réalisation et a évolué dans ses conceptions et positions au sujet des pratiques délibératives.¹²⁵

Nous pouvons relier ce constat plutôt négatif avec celui de Loïc Blondiaux.¹²⁶ Selon lui, il est pour le moment rare de constater que des panels citoyens ont pu avoir un impact sur les décisions politiques. Il explique (et nous l'avons également constaté au fil de nos entretiens) que souvent, les représentants politiques utilisent ce genre de « consultation populaire » sans s'intéresser particulièrement à la méthodologie utilisée mais plutôt pour légitimer les actions qu'ils mènent (en expliquant qu'elles vont déjà dans le sens de celles que les citoyens ont évoqué pendant la délibération). D'autres constats que nous avons pu tirer de la littérature expliquent le même phénomène : la volonté des élus d'agir reste la principale variable pour évaluer l'impact qu'un panel citoyen peut avoir. Cette volonté est largement dépendantes des trajectoires politiques des acteurs au pouvoir.¹²⁷

Cependant, un autre aspect à souligner est que la mise en place de dispositifs comme des panels citoyens reste relativement nouvelle dans la conception représentative de l'espace politique dans laquelle les démocraties avancées s'inscrivent généralement. Ces pratiques ont besoin de temps pour s'ancrer dans les habitudes des citoyens comme dans celles des acteurs politiques. Les résultats de notre étude s'accordent donc à la proposition formulée par Blondiaux, selon lequel nous n'en serions qu'au « début d'un lent processus d'acculturation des acteurs à ces démarches de participation ».¹²⁸

¹²⁵ Voir chapitre analytique « La portée du panel citoyen », p. 57

¹²⁶ Châteauneuf-Malclès, A., « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », SES-ENS, 2018

¹²⁷ Mazeaud, A., et al., *loc. cit.*, p. 11

¹²⁸ Châteauneuf-Malclès, A., *ibidem*.

VII. CONCLUSION ET OUVERTURE

A travers ce mémoire, nous avons voulu comprendre quels étaient les effets et impacts qu'un panel citoyen a sur les représentants des sphères politique et administrative, à l'échelle locale. Les sciences politiques et sociales avaient jusqu'à présent traité majoritairement la question de l'impact d'un panel citoyen en considérant les effets qu'il produit sur ses participants. Comme nous l'avons montré à plusieurs reprises, peu d'études s'attardaient sur l'impact que cette pratique délibérative pouvait avoir sur ceux qui ont le pouvoir de favoriser (ou pas) la mise en place de ce genre de dispositifs. Il s'agit pourtant d'un enjeu essentiel puisque ce sont les *sphères politique et administrative* qui sont finalement responsables de l'institutionnalisation de ce genre de dispositifs.

Pour essayer d'évaluer cet impact, nous avons présenté le cas du panel citoyen réalisé à Molenbeek (Bruxelles), le WAM1080, le 18 mars 2017. Nous avons développé une enquête qualitative dans laquelle nous avons conduit et analysé onze entretiens, réalisés avec des élus politiques et des fonctionnaires administratifs de la commune de Molenbeek. Nous avons basé notre évaluation de l'impact sur trois critères que nous avons développé pendant notre recherche (de manière inductive) : *la portée du panel citoyen* (qui fait référence au nombre de responsables administratifs et politiques, qui en avait encore connaissance, ou s'en rappelait toujours, un an après) ; *l'impact pratique* (qui concerne la mise en place des recommandations faites par les citoyens) ; *l'impact épistémique* (qui concerne l'influence que l'organisation du panel citoyen a pu avoir sur la conception des acteurs des sphères politique et administrative au sujet de la nature et de l'importance des pratiques délibératives).

Les enseignements généraux que nous avons pu tirer de notre enquête révèlent un faible impact du WAM1080, tant sur les membres de la sphère politique que sur ceux de la sphère administrative de Molenbeek. En premier lieu, du côté des représentants politiques, l'enquête démontre que ceux-ci essaient systématiquement de relier les recommandations faites par les citoyens aux actions déjà menées dans la commune. Ensuite, nous pouvons dire que les élus ont acquis peu de compétences concernant la méthodologie d'un panel citoyen : ayant participé de loin à la préparation du dispositif délibératif, les techniques de tirage au sort, de

représentativité ou de délibération n'apparaissent pas centrales pour les représentants politiques dans l'organisation d'un panel citoyen. Enfin, l'enquête démontre que, pour les élus, l'organisation d'un panel citoyen n'a été pour eux qu'une manière de consulter les habitants de la commune, à l'égal de ce qu'ils font lors des comités de quartier ou de leurs permanences. Ils ne conçoivent pas ce dispositif comme un moyen de déléguer une partie de leurs pouvoirs de décision au sujet de questions spécifiques aux citoyens auxquels ils concéderaient alors un rôle actif en politique. Cela illustre la contradiction que nous avons soulevé dans l'introduction, entre deux manières de concevoir la légitimité de l'action politique: l'une fondée sur l'élection et la délégation et l'autre fondée sur l'intelligence collective des citoyens.

Quant aux représentants administratifs, si nous constatons un impact important chez ceux qui ont joué un rôle clé dans la mise en place du panel citoyen, ce n'est pas vrai pour les membres de l'administration qui n'ont joué qu'un rôle marginal dans cette organisation. De plus, la portée du panel citoyen se révèle également faible : sur les huit membres (sur dix) du Collège communal nous ayant répondu, seulement la moitié était au courant de l'organisation du WAM1080 et seulement deux membres de l'administration communale ont voulu nous répondre, les autres personnes contactées dans l'administration ne « se sentant » pas capables de répondre à des questions au sujet panel citoyen.

Ces résultats répondent donc à notre question de recherche concernant l'impact du panel citoyen mais ouvrent également la discussion sur d'autres voies intéressantes à étudier par la suite.

En effet, une question importante à soulever lorsque l'on s'intéresse à l'impact d'un panel citoyen sur les sphères politique et administrative, est de savoir si et comment les pratiques délibératives peuvent devenir plus récurrentes dans le temps, autrement dit si une certaine institutionnalisation de ce genre de processus est possible. Notre enquête se termine donc sur une hypothèse à explorer : si l'on veut que ce genre de processus soit organisé de manière récurrente, il faut que les représentants politiques soient convaincus de la nécessité de le faire et l'organisent avec l'envie délibérée de se dessaisir d'une partie de leurs prérogatives pour les donner aux citoyens. La formation à la démocratie délibérative ne doit donc pas seulement s'adresser aux citoyens mais également aux membres de la sphère politique. Cette hypothèse pourrait donc être le point de départ d'une enquête future.

Ensuite, si nos conclusions paraissent plutôt pessimistes quant à l'impact qu'un panel citoyen peut avoir sur les représentants administratifs et politiques, il pourrait être intéressant de se pencher sur un autre acteur qui joue aussi un rôle clé dans la mise en place des panels citoyens : les associations organisatrices de pratiques délibératives, telles *Particitiz*. Cette asbl a notamment développé de nombreux panels citoyens cette dernière année.¹²⁹ Cette prolifération de projets de pratiques délibératives peut également être une piste de recherche intéressante sur laquelle se pencher : comment expliquer l'intérêt grandissant pour la mise en place de ce genre de dispositifs participatifs et délibératifs ?

Pour conclure, gardons toujours à l'esprit qu'à l'échelle de l'histoire de la démocratie, ce genre de processus reste minoritaire. Si l'étude du point de vue des représentants politique et administratif peut susciter une certaine déception par rapport à l'impact que ce genre de dispositif peut avoir, il ne faut pas oublier que la démocratie représentative reste une référence majeure tant pour la population que pour les représentants. Une transformation des conceptions et positions au sujet de l'implication des citoyens dans la vie politique ne peut être qu'un processus de longue haleine.

Françoise Schepmans : C'est vrai que je suis un peu de l'ancienne génération, la première fois que je me suis engagée en politique c'était en 1988, ça fait un certain temps, je suis peut être dans mon confort. Mais je trouve que maintenant, la politique est plus démocratique, en tout cas pour les femmes certainement. Pour les jeunes aussi. La première fois que je me suis présentée aux élections j'avais 28 ou 29 ans et il n'y avait pas de femmes, il n'y avait que des hommes de plus de 50 ans. Maintenant c'est moi qui fait partie des plus de 50 ans (rires). Alors si moi je trouve plus de satisfaction à la représentation, c'est peut être parce que je suis une femme politique aussi, peut être que mes successeurs de nouvelles générations n'auront pas le même avis que moi, qui sait...¹³⁰

¹²⁹ G1060 à Saint-Gilles (Bruxelles, 2018), Make Your Brussels - Mobility (Bruxelles, 2017) ou encore le « Parlement Citoyen » du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2017)

Provient de : <https://particitiz.org/projets/>

¹³⁰ Entretien du 12 juin 2018

VIII. BIBLIOGRAPHIE

Monographies

- Beaud, S., et Weber, F., *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1997
- Blondiaux, L., *Le Nouvel esprit de la démocratie*, Le Seuil, Paris, 2008
- Dahl, R., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989
- Fishkin, J., *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, Yale University Press, New Haven and London, 1995
- Fishkin, J., *Debating deliberative democracy*, Wiley-Blackwell, 2003
- Geissel B., Newton K., *Evaluating Democratic Innovations : Curing the Democratic Malaise ?*, New York, Routledge, 2012
- Habermas, J., *Théorie de l'agir communicationnel, Tome I, Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 1987
- Hay, C., *Why we hate politics*, Cambridge, Polity Press, 2007
- Kaufmann, J.-C., *L'enquête et ses méthodes, L'entretien compréhensif (3^e édition)*, Armand Colin, Paris, 2013
- Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996
- Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t. I, liv. II, chap. III, Barrillot & Fils, Genève, 1748
- Nabatchi, T., *Democracy in motion : evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*, Oxford University Press, 2012
- Rosanvallon, P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2014
- Sintomer, Y., *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, coll. « cahiers libres », Paris, 2007
- Sintomer, Y., *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, Paris, 2011
- Smith, G., *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009
- Talpin, J., *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, Colchester: ECPR Press, 2011

Van Reybrouck, D., *Contre les élections*, Paris, Actes Sud, 2014

Young, I. M., *Inclusion and Democracy*, Oxford & New York : Oxford University Press, 2000

Articles scientifiques

Bacqué M-H., Sintomer Y., « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la Recherche urbaine*, 2001, p. 148-155.

Braun V., Clarke V., « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 2006, p. 77-101.

Caluwaerts, D., Reuchamps. M., « Does Inter-Group Deliberation Foster Inter-Group Appreciation? Evidence from Two Experiments in Belgium » *Politics*, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 101–115.

Carrel M., « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, 75 (3), 2006 p. 33-51.

Chambers, S., « Deliberative Democratic Theory. » *Annual Review of Political Science*, vol. 6, no. 1, 2003, pp. 307–326.

Cooke, M., « Five Arguments for Deliberative Democracy. » *Political Studies*, vol. 48, no. 5, 2000, pp. 947–969.

Dryzek J., Tucker A., « Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States », *Public Administration Review*, 68(5), 2008, p. 864-876.

Dufrasne, M., « L’initiative citoyenne européenne révèle l’impasse communicationnelle entre les citoyens et les institutions », *Hermès, La Revue* 2017/1 (n° 77), p. 63-70.

Fishkin, J., « Consulting the Public through Deliberative Polling » *Journal of Policy Analysis and Management* 22(1):128-133, 2003

Font, J., *et al.* « Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes », *European Journal of Political Research*, 2017

Fung, A., « Délibérer avant la révolution. Vers une éthique de la démocratie délibérative dans un monde injuste », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 311-334

Gastil, John, *et al.* « Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During “The Deliberative Polls(TM)” » *Journal of Public Deliberation*, vol. 6, no. 2, 2010, p. n/a.

Geissel, B., « On the Evaluation of Democratic Innovations », Paper presented at the 21st World Congress of Political Science in Santiago, July 12-16 2009

Goodin, R. E., Dryzek, J. S., « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, volume 34, n°2, 2006, p. 219-244

Gibson, G., « L'Assemblée citoyenne de Colombie britannique » dans Sintomer, Y. « La Démocratie Participative. » Problèmes politiques et sociaux, *La Documentation française*, 959, 2009, p. 62-63

Jacquet, V., Reuchamps. M., « Les « méthodologues » de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100 », *Participations*, vol. 16, no. 3, 2016, pp. 45-65.

Lang A., « But Is It For Real? The British Columbia Citizen's Assembly as a Model of State Sponsored Citizen Empowerment », *Politics & Society*, 35(1), 2007, p. 35-69.

Manin, B., « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique » *Le Débat*, no. 33, 1985, pp. 72-94.

Mazeaud A., « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, 2009
<http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.

Mazeaud, A., et al., « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012/1 N° 2, p. 5-29

Muxel, A., « L'engagement politique dans la chaîne des générations » *Revue Projet*, n°316, no. 3, 2010, pp. 60–68.

Pitseys, J., Pourtois, H., « La démocratie participative en question », *La Revue Nouvelle*, N°7, Bruxelles, 2017

Reuchamps, Min, et al. « Le G1000 : Une Expérience Citoyenne de démocratie délibérative » *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*, n° 2344-2345, no. 19, 2017, pp. 5–104.

Articles de presse

« Attentats de Paris : le point sur l'enquête 24 heures après les faits », *Le Figaro*, 14 novembre 2015

URL : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/11/14/01016-20151114ARTFIG00228-attentats-de-paris-le-point-sur-l-enquete-24-heures-apres-les-faits.php>

« Attentats de Bruxelles: édition spéciale du journal Le Soir », *Le Soir*, 22 mars 2016

URL : <http://www.lesoir.be/archive/recup/1159183/article/actualite/belgique/2016-03-22/attentats-bruxelles-edition-speciale-du-journal-soir>

« Belgique. Le jour où Molenbeek s'est retrouvé au centre de l'attention » *Courrier International*, 16 novembre 2015

URL : <https://www.courrierinternational.com/article/belgique-le-jour-ou-molenbeek-sest-retrouve-au-centre-de-lattention>

Analyses, enquêtes, entretiens

« L'engagement des jeunes en politique » Analyse du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation, Collection « Au Quotidien », Bruxelles, 2013

« La démocratie participative, belle illusion ou réelle alternative ? - Redonner la voix aux citoyens » Analyse du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation, Collection « Au Quotidien », Bruxelles, 2013

Châteauneuf-Malclès, A., « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », SES-ENS, 2018

URL : <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>

Entretien avec Loïc Blondiaux « Démocratie participative », Politika, 19 juin 2017

URL : <https://www.politika.io/fr/entretien/democratie-participative>

Rapport final du WAM1080, PARTICITIZ ASBL

Documents internet

Van Reybrouck, D., « Le Manifeste du G1000 », 2011

URL : www.g1000.org

« L'immigration à Molenbeek : histoire d'une importation de main-d'œuvre » Ahmed Slama, Bondy Blog, 2016

URL : <http://www.bxlbondyblog.be/limmigration-a-molenbeek-histoire-dune-importation-de-main-doeuvre/>

Site de Particitiz

URL : <https://particitiz.org/>

Résumé

En réponse à la désaffection qui frappe actuellement la démocratie représentative, de nouvelles formes d'expression citoyenne voient le jour. Parmi les multiples « innovations démocratiques » qui se développent aujourd'hui, l'une est un dispositif qui vise à donner un rôle actif aux citoyens dans la définition des politiques publiques : les panels citoyens. L'intention que poursuit un dispositif de ce type est de réunir un groupe de citoyens diversifiés et tirés au sort autour de problèmes d'intérêt général qui les concernent (qu'ils soient directement liés à leur vie quotidienne ou à des enjeux d'organisation sociale de plus long terme) afin qu'ils s'emparent des questions politiques, en débattent collectivement et fassent émerger des recommandations pour ensuite les transmettre aux autorités politiques.

L'objectif de cette étude est d'analyser, de comprendre et d'évaluer l'impact que cette pratique délibérative a sur les sphères politique et administrative d'une commune. En effet, les études consacrées à l'impact des panels citoyens traitent généralement cette question en la considérant sous l'angle de l'influence que cette pratique délibérative a sur ses participants. Ce mémoire entend apporter un éclairage nouveau en cherchant à évaluer l'impact qu'un panel citoyen a sur les autorités qui ont le pouvoir légitime de favoriser (ou pas) la mise en place de ce genre de dispositifs, à savoir, les sphères politique et administrative.

- démocratie délibérative - panel citoyen - impact - sphères politique et administrative - politique locale -