

chronique d'une conférence de citoyens

Pierre-Yves Guihéneuf

Chronique d'une conférence de citoyens

L'avenir des espaces ruraux européens
en question

Préface de Matthieu Calame
et Tanguy Vanloqueren

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) et de ses partenaires.

L'auteur

***Pierre-Yves Guihéneuf**, agroéconomiste et médiateur, travaille pour l'association Geyser dans le domaine du dialogue territorial. Après s'être consacré aux politiques agricoles et rurales, il coordonne désormais le programme Comédie, qui vise à appuyer les initiatives locales de concertation et de participation.*

Remerciements

Je tiens à remercier les responsables du projet ainsi que les animateurs, facilitateurs, organisateurs, observateurs et évaluateurs qui ont accepté ma présence et répondu à mes questions, notamment Matthieu Calame, Manola Gardez et Betty N'Guyen (France), Benoît Derenne et Tanguy Vanloqueren (Belgique), Géraldine Galvaing, Thomas Chullikal et Jean-Pierre Vercruysse (Belgique), Hilmar Sturm et Piet Sellke (Allemagne), Dave Huitema (Pays-Bas), Tom Wakeford (Grande-Bretagne), Xavier Delmon, Stéphane Delberghe et Barbara de Radiguès (Belgique), Laura Dittel (Slovaquie), Sophie Ebermeyer, Mélanie Sévin, Cyril Kretzschmar, François Tardy et Marianne Le Roux (France), Niall Fidzduff et Michael Murray (Irlande).

Je remercie également, sans qu'il soit possible de tous les nommer, les nombreux citoyens européens rencontrés au cours de ces conférences, ainsi que tous ceux qui ont accepté de me faire partager leurs questions et leur enthousiasme à propos de cette expérience.

Préface

Chronique d'une conférence de citoyens : le titre de ce livre est sans équivoque. Car le présent essai n'est pas un discours magistral. Il raconte d'abord une histoire, celle d'un processus original au plan européen s'inscrivant dans une recherche de nouvelles méthodes participatives susceptibles de redonner du tonus à une démocratie qui, ces derniers temps, semble manquer d'énergie. Cette initiative s'efforce aussi de définir un nouveau « contrat » entre la société européenne et son espace rural. Ce livre retrace donc une double tentative pour répondre aux crises d'asthme de la démocratie représentative traditionnelle et à l'essoufflement de la Politique agricole commune.

Prenons d'abord le pouls de notre démocratie, particulièrement au niveau européen. Rien de bien enthousiasmant. L'Europe traverse une phase de dépression, mélange de perte de sens et de disharmonie entre les organes, consécutive, sans doute, à un élargissement rapide. En clair, elle ne se sent pas très bien dans sa peau et éprouverait un besoin de se retrouver, de s'analyser, de se recoordonner. Mais vient se greffer là-dessus une maladie opportuniste qui touche tous les organismes quelle que soit leur robustesse : le virus du doute sur les capacités des régimes actuels à apporter des réponses aux enjeux contemporains. Et comment le

nier ? Le personnel politique, à peu près à tous les niveaux, doit faire face à un désenchantement qui, si on ne lui apporte pas de réponse satisfaisante, peut affecter la démocratie elle-même. L'histoire nous a enseigné l'issue de cette maladie lorsqu'elle n'est pas soignée promptement : c'est l'autocratie. Déçus, humiliés, les peuples cherchent refuge dans un pouvoir fort, certes protecteur, mais au prix de l'abandon des droits civiques. Il n'est heureusement pas trop tard. De nombreux observateurs font le constat que le désenchantement en cours témoigne paradoxalement d'une soif de démocratie, c'est-à-dire d'une soif d'être impliqué, engagé. C'est en tout cas la conclusion de l'excellente étude intitulée *"Power Inquiry"* menée en Grande-Bretagne¹. Au reste, depuis vingt ans, des initiatives se sont multipliées pour essayer de redynamiser la démocratie. Elles sont souvent réunies sous le vocable général de nouveaux processus participatifs et représentent suffisamment d'initiatives pour permettre de tirer de premières leçons².

Le panel de citoyens européen ici présenté est donc une contribution à ce mouvement d'innovation visant à renouveler les procédures démocratiques. Un rapport officiel et une évaluation indépendante de ce processus original par sa dimension à la fois régionale et européenne ont par ailleurs été réalisés³. Quelle est la plus-value du présent texte ? C'est de rendre palpables les efforts et le long chemin qu'il a fallu parcourir pour parvenir à un résultat pourtant encore imparfait. En cela, il constitue un témoignage intense et brûlant de l'état de notre société européenne en matière de pratiques démocratiques. On y verra que, malgré un

vocabulaire commun, les imaginaires des Européens ne convergent pas automatiquement. C'est pourquoi ce témoignage est très riche d'enseignements pour tous les citoyens européens qui voudront s'engager dans la belle aventure de la démocratie participative. Peut-être pourra-t-il également être source d'inspiration et de réconfort pour d'autres citoyens du monde...

Prenons maintenant le pouls de la ruralité. Là, c'est franchement la tachycardie. Le cœur est en surchauffe. C'est même la panique ! Il est vrai que le malade est entouré d'une cohorte de vrais médecins dignes des personnages de Molière : faut-il une saignée libérale ou au contraire un bon bol gras de subventions productivistes ? Le rural n'a-t-il qu'un seul organe, l'agriculture, ou en a-t-il plusieurs ? A-t-il pris froid au grand vent de la mondialisation et faut-il fermer les fenêtres ? Ou bien souffre-t-il d'une congestion, auquel cas il serait temps de lui donner un peu d'air ? Chaque expert y va de son traitement, dont il est souvent d'ailleurs aussi le vendeur. Dans ce contexte, pourquoi n'essaierait-on pas aussi une petite cure de démocratie délibérative et participative ? Bien sûr, il faut des avis d'experts. Et c'est d'ailleurs pour cela que le processus a mobilisé de l'« experte expertise », si l'on peut nous accorder ce pléonasme. Cette expertise a été réunie au sein d'un dossier accessible et équilibré commun à tous les panels régionaux⁴. Et chaque panel a fait appel à ses propres experts régionaux. Mais il s'agissait d'aller au-delà et de mobiliser aussi une « expertise profane » : celle des panélistes. Cette expertise, on le verra, porte d'abord sur la délimitation de la question. Donnons-en un simple exemple. Quel expert, en organisant une rencontre sur la question rurale, aurait spontanément mis la question de la formation parmi les premières préoccupations ? C'est pourtant l'une des conclusions du rapport final. Nous touchons là un point essentiel de ce genre de processus : le renouvellement des acteurs et de leurs formes d'interaction réactualise également le point de vue sur la question. À l'heure où l'Union européenne est confrontée aux

1. *Power to the People, the Report of Power : An Independent Inquiry into Britain's Democracy*, The Power Inquiry, March, 2006. Une version française est à paraître aux Éditions Charles Léopold Mayer courant 2009.

2. Sur les méthodes participatives parmi les plus exigeantes, voir par exemple D. Bourg, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2005 ; F. André-Dumont, *Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne*, Éd. Fondation pour les Générations Futures ; ou encore les travaux très complets et remarquables de Dialogik, organisme allemand dédié à l'étude de ces démarches (<http://www.dialogik-expert.de/en/>).

3. Dialogik a notamment mené une évaluation du présent processus accessible sur le site <http://www.citizenspanel.eu>

4. Infopack, « L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques ». Voir <http://www.citizenspanel.eu>

questions d'énergie, d'emploi, de sécurité alimentaire, de protection des ressources et de vieillissement démographique, il est remarquable de voir un tel panel bousculer les jeux d'acteurs traditionnels, les manières convenues de formuler et de circonscrire les questions, et de réagencer parfois les priorités. On peut ainsi mesurer les *hiatus* entre les attentes politiques et les politiques effectivement existantes. Seules les personnes ignorant totalement l'état actuel des politiques pourront croire n'avoir rien à apprendre.

Mais quelle est la légitimité de ce genre de processus ? Nous en sommes encore à un stade de développement et, pourquoi le nier, il y a aussi quelques réticences de la part des corps constitués de la démocratie parlementaire, et parfois même de la société civile organisée, à accepter d'intégrer cette nouvelle thérapie. On veille au grain sur les protocoles en s'interrogeant sur la légitimité des panélistes. Et de dire : « Ne sommes-nous pas tous citoyens et nous, élus et militants qui sommes engagés, peut-être plus que d'autres ? Et que disent-ils de plus que nous n'avions déjà dit ? » Répondre à toutes ces critiques sera l'objet des débats à venir, mais posons dès à présent quelques jalons au moins autour de la notion-clé de « citoyen ».

Bien entendu, nous sommes tous citoyens, et les membres des panels ne le sont ni plus ni moins que d'autres. Mais, et c'est là un point important, nul n'est citoyen seul. Nous ne sommes citoyens qu'au sein d'un collectif et d'une procédure. La démocratie repose toujours sur la reconnaissance de la dimension collective de la décision (le *démos*) et sur la dimension procédurale (des pratiques et des lois à respecter pour que la décision soit reconnue comme valable). Les panels de citoyens s'efforcent de répondre à ces deux critères. Il est demandé aux participants un exercice d'intelligence collective, de compréhension collective d'une question et d'élaboration collective d'un avis. Et cela dans le cadre d'une procédure délibérative normée suivant des règles précises qui en garantissent la plus grande qualité, règles assez librement empruntées au domaine judiciaire. Et l'on verra que, d'un pays à l'autre, la nature de ces normes peut varier et donner lieu à des échanges

très vifs. Ainsi, les individus qui ont participé à ces panels ne sont pas devenus tout d'un coup et à titre individuel des super-citoyens, plus citoyens que d'autres. C'est collectivement et uniquement collectivement que l'on peut qualifier leur parole de « citoyenne ». Une fois le panel achevé, et tel Cincinnatus⁵, le panéliste rend son mandat et retrouve la vie quotidienne. Un modèle à méditer...

Rédiger des chroniques sur une démarche aux dimensions multiples n'était pas une mince affaire. Il fallait beaucoup de sensibilité dans le ton et de respect des personnes pour rendre au lecteur le caractère vivant et parfois improvisé de l'initiative. Pierre-Yves Guihéneuf, fin connaisseur des délicats processus de médiation, a effectué un travail de grande qualité. Nous le remercions vivement.

Matthieu Calame,
Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme
Tanguy Vanloqueren,
Fondation pour les Générations Futures

⁵. Tite-Live, *Histoire romaine*, Livre III, 28.

Introduction

C'est le début de l'été. Quelques dizaines de personnes sont installées autour de tables réparties dans une vaste salle. L'atmosphère est au travail. Dans l'un des groupes, un homme suce son crayon avant de noter quelques mots sur une feuille de papier. Sa voisine cherche l'inspiration en contemplant les arbres qui se dressent dans le parc. À côté d'elle, une étudiante penchée sur la table, l'air concentré, noircit sa copie en fronçant les sourcils.

La question posée par l'animateur n'est pas facile : quel avenir souhaitent-ils pour les espaces ruraux de leur région ? Chacun a en mémoire les exposés des scientifiques qui ont dessiné les tendances démographiques, les perspectives économiques, les défis posés par le logement, les enjeux écologiques ou sociaux... Des statistiques et des cartes ont complété ces informations. La difficulté, désormais, est de confronter tout cela à l'expérience de chacun et de se projeter dans l'avenir afin de jeter sur le papier l'ébauche d'une réflexion qui sera ensuite complétée, critiquée, corrigée pendant plusieurs jours, au terme de confrontations avec d'autres experts et de débats passionnés.

Progressivement, les têtes se relèvent et des sourires apparaissent sur les visages. L'animateur donne le signal de la mise en commun, saisit un marqueur et commence à inscrire sur un tableau

de papier les propositions que lui dictent les participants en lisant leurs notes. Des commentaires fusent : « Tu dis qu'il faut que les villages récupèrent leur histoire et leur identité, mais moi, je pense qu'il ne faut pas rester dans une position passiste, les villages doivent changer, ils doivent changer en mieux. » Réponse de l'intéressé : « Mais ce n'est pas contradictoire avec ce que je dis ! » L'animateur tempère les échanges : le moment n'est pas au débat, mais à la collecte et à l'organisation des idées. Il invite les participants à préciser leur pensée : « Quand tu dis qu'il faut éviter de construire des cités-dortoirs à la campagne, peux-tu expliquer ce que cela signifie pour toi ? » Le groupe se connaît depuis peu de temps, mais le tutoiement est de rigueur, et l'ambiance est à la fois détendue et studieuse. Petit à petit, les feuilles du tableau de papier sont collées sur un mur. « Il nous manque des informations sur les perspectives d'évolution du transport dans les prochaines années », fait remarquer un homme âgé. Le groupe opine et l'une des participantes note la remarque afin de solliciter plus tard un complément d'information. L'animateur consacre un temps à la discussion. « Il y a beaucoup de "y a qu'à..." dans nos propositions ! s'exclame une jeune femme. Il me semble qu'on est très idéaliste. » « Ce n'est pas grave, reprend l'animateur. Nous verrons plus tard ce qui est réalisable et comment. »

De tels échanges ont rythmé les conférences de citoyens qui se sont déroulées entre mai 2006 et avril 2007 dans des régions de France, de Belgique, du Royaume-Uni, d'Irlande, des Pays-Bas, de Suisse, d'Allemagne, de Slovaquie et de Hongrie. Après avoir mobilisé plusieurs dizaines d'Européens pour réfléchir à l'avenir de la ruralité, ils se sont poursuivis par un travail collectif à Bruxelles qui a débouché sur la rédaction d'un rapport destiné à des institutions européennes. Comment de simples citoyens, des profanes, peuvent-ils donner à des politiques un avis sur des orientations à suivre ? C'est cette aventure, inscrite dans un long processus de recherche et d'expérimentation, qui est relatée ici.

Une recherche sur la participation citoyenne

Chaque jour, des citoyens s'interrogent sur la façon de gérer les affaires publiques au nom de l'intérêt général. Chaque jour, des hommes et des femmes se demandent comment réduire le risque lié aux décisions qui engagent l'avenir de leurs sociétés, alors que les incertitudes sont immenses. Chaque jour, des Européens réfléchissent aux moyens de faire des choix à l'échelle du continent tout en préservant la liberté de chaque pays et de chaque région. Faut-il, pour répondre à ces questions, faire confiance aux seuls représentants élus ? Faut-il s'engager vers les voies d'une plus grande participation des citoyens ? Comment et à quelles conditions peut-on améliorer les modes de gouvernance dans nos sociétés ? Ce sont les questions, jamais définitivement tranchées, de l'action politique.

La démocratie est un modèle de gouvernement sans cesse remis en question et cela est sans doute inhérent à son propos, qui est de faire du citoyen l'élément central de sa légitimité. Celui-ci, de plus en plus instruit et au fait des affaires publiques, n'accepte plus de ne pouvoir agir qu'à travers son vote. Pour lui, le suffrage universel et la délégation donnée à des représentants ne sont plus considérés comme suffisants face aux enjeux d'aujourd'hui. De nombreux élus eux-mêmes, sentant l'écart se creuser entre eux et leurs administrés, savent que l'incompréhension et la suspicion fragilisent le mandat qui leur est confié. Faut-il alors se tourner vers la démocratie directe, celle du référendum ? N'est-ce pas conférer un dangereux pouvoir à des profanes et faire fi de la nécessaire mobilisation des savoirs des experts au moment où les enjeux collectifs se révèlent de plus en plus complexes ? Y a-t-il d'autres moyens d'ouvrir des espaces de parole aux citoyens ?

Ces débats construisent et renforcent la démocratie. Ils doivent aborder la question, incontestablement difficile, de la participation de chacun dans la prise de décision publique. Ils passent par des expérimentations, par leur analyse et leur évaluation.

L'expérience du panel de citoyens européen relatée ici prétend y apporter une contribution.

En 2006 et 2007, des citoyens européens ont été invités à réfléchir à cette question difficile : quels rôles pour les espaces ruraux dans l'Europe de demain ? Ils ont accepté, au terme d'un processus collectif d'apprentissage et de délibération, d'élaborer des propositions susceptibles d'inspirer l'action publique dans ce domaine, à la fois au niveau de leur région et à celui de l'Union européenne. Leur prétention n'était pas de se substituer à ceux qui ont été élus par le suffrage universel, mais d'apporter une contribution supplémentaire aux avis déjà formulés par les experts, les techniciens, les groupes de pression ou les élus eux-mêmes, afin d'éclairer la décision publique.

Cette expérience n'est pas unique : de telles conférences de citoyens sont organisées depuis plusieurs années dans de nombreux pays. Mais c'est la première fois qu'un dispositif de cette ampleur a été conçu, avec une dimension à la fois européenne et régionale. Il a mobilisé des institutions communautaires, des collectivités régionales, des fondations, des universités, des associations et plus de trois cents citoyens originaires de neuf pays.

Qu'est-ce que des conférences de citoyens peuvent apporter à la réflexion des élus sur l'élaboration de politiques publiques ? Quelles précautions méthodologiques et déontologiques doivent être prises pour que le résultat soit considéré comme crédible et utile ? En quoi les débats sur la réforme de la gouvernance peuvent-ils être fertilisés par de telles approches ? Celles-ci permettent-elles, comme elles le prétendent souvent, de rapprocher les décideurs et les citoyens ?

Outre l'apport que constitue cette initiative à la réflexion européenne sur le renouvellement des pratiques démocratiques, cette expérience a constitué un laboratoire novateur. Elle a en effet été l'occasion de confronter, à travers la mise en place et l'évaluation d'un dispositif commun, des pratiques et des cultures différentes de la démocratie participative. Comment recrute-t-on les participants en Angleterre, en Allemagne ou en Slovaquie ? Les étapes

méthodologiques sont-elles les mêmes en Irlande et en Belgique ? Qu'est-ce qui différencie une conférence de citoyens en France et aux Pays-Bas ? Réunis autour de principes communs, mais désireux de laisser une marge de manœuvre suffisante à l'expression des différences nationales, les responsables du projet ont ainsi pu composer avec diverses pratiques.

Enfin, une troisième originalité de l'expérience présentée ici réside dans le thème choisi : le rôle du monde rural dans l'Europe de demain. Dans l'Europe d'aujourd'hui, la ruralité est devenue difficile à cerner, à la fois parce que l'extension de l'habitat a fait de la frontière entre la ville et la campagne une limite incertaine et parfois même indéfinissable, et aussi parce que l'évolution sociologique de la population rurale a rendu celle-ci fort peu différente aujourd'hui – dans ses modes de consommation, ses références culturelles ou ses aspirations – de la population urbaine. Dans ce contexte, une politique publique destinée au monde rural se justifie-t-elle et, si c'est le cas, comment la concevoir ?

De puissants réseaux associatifs tentent, en particulier dans les pays scandinaves et de l'Europe de l'Est, de faire entendre aux politiques la voix des ruraux. Partout en Europe, des organisations professionnelles, notamment agricoles, font valoir depuis des décennies les intérêts de leurs adhérents. Enfin, des coordinations européennes de collectivités territoriales demandent que soient rénovés les modes d'action de l'Europe et des États dans les régions. Il existe donc un débat politique sur la ruralité. Mais c'est probablement la première fois que de simples citoyens originaires de la campagne comme de la ville, des agriculteurs ainsi que des personnes issues d'autres catégories sociales, des militants associatifs et des habitants sans engagement dans la vie locale se retrouvent pour confronter leurs points de vue et élaborer une position commune sur un tel sujet.

Ce livre est une chronique. Il mêle des moments de récit et des éléments d'analyse pour retracer les principales étapes d'une expérience novatrice, en dégager des enseignements et ouvrir quelques

perspectives. Il ne prétend pas saisir toutes les composantes d'une dynamique qui a mis en mouvement des centaines de personnes dans neuf pays européens pendant plusieurs années, mais apporter des éclairages sur ses principaux acquis et les questions qu'elle soulève.

La première partie s'ouvre autour des prémices: le travail de réflexion des promoteurs de cette expérience et le cheminement qui a débouché sur la construction du dispositif européen. Elle rappelle également les fondements théoriques et méthodologiques qui ont accompagné la mise en place des conférences de citoyens.

La deuxième partie présente le processus, autour de deux points centraux: d'une part, le mode de sélection des citoyens, qui a été différent d'un pays à l'autre; d'autre part, les étapes méthodologiques d'information et de délibération qui ont conduit à la formation d'un avis collectif, c'est-à-dire d'un ensemble de propositions.

Les avis rendus par les différents panels de citoyens dans les régions participantes sont mis en perspective dans la troisième partie. Les constats sur la situation du monde rural ont été suivis de propositions, transmises aux responsables politiques à différents échelons décisionnels. Les processus de diffusion de ces avis ont été très différents d'une région à l'autre, en fonction des contextes locaux, mais ils montrent comment ces recommandations ont pu être reçues par les décideurs.

Enfin, la quatrième partie retrace l'expérience du panel européen lui-même, durant lequel des représentants des panels régionaux se sont réunis à Bruxelles pour élaborer un avis commun et le présenter aux autorités communautaires.

Première partie

Histoire et fondements

1. Les origines du projet

Deux fondations engagées dans l'appui aux initiatives citoyennes, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (franco-suisse) et la Fondation pour les Générations Futures (belge), sont à l'origine du projet.

À la fin des années 1990, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) organise des rencontres réunissant diverses organisations militantes dans le domaine de l'agriculture et du développement rural afin de peser dans le débat sur l'évolution de la Politique agricole commune menée par les institutions de Bruxelles. Ces réunions débouchent sur le postulat suivant : les politiques publiques doivent être définies en fonction des besoins de la société tout entière et non seulement des professionnels concernés, qu'ils soient agriculteurs ou industriels. Il s'agit donc de lancer un débat sur la production agricole mais également sur les questions qui lui sont directement liées – l'alimentation, l'environnement, l'emploi, l'occupation du territoire... –, car c'est à ces différents niveaux que sont perçus par la société européenne les effets concrets des choix politiques. Pour engager une réflexion sur autant de domaines, les participants doivent être diversifiés : mouvements paysans, organisations de protection de l'environnement, associations de consommateurs, organisations rurales et même urbaines du Vieux Continent sont

mobilisés pour mettre en commun leurs analyses et rendre plus efficaces leurs actions.

Légitimité et représentation

Au cours de l'une des premières rencontres, la FPH a soulevé la question de la légitimité des organisations collectives. N'existe-t-il pas un décalage entre leurs positions et la perception que peuvent avoir les simples citoyens ? Autrement dit, les associations sont-elles des porte-parole efficaces des aspirations de la société civile ? Les participants eux-mêmes sont partagés. D'un côté, certains estiment que, même si ces corps intermédiaires que constituent les associations et les organisations professionnelles interprètent et transmettent de façon sélective les demandes sociales qui leur parviennent, leur action est nécessaire pour synthétiser et traduire en des termes opérationnels des aspirations souvent vagues et contradictoires entre elles. Ils citent par exemple le cas des consommateurs qui souhaitent une alimentation à la fois de meilleure qualité et à moindre coût, ce que les producteurs jugent contradictoire. D'autres pensent que les questions traitées sont trop complexes pour être laissées à l'appréciation de profanes, dont le jugement est formé par une expérience fragmentaire et par les médias. Leur méconnaissance de la réalité de l'agriculture, disent-ils, les empêche de formuler des propositions réalistes et les condamne à émettre des vœux pieux. Pour eux, il ne s'agit pas de réserver le pouvoir aux élites, mais de mobiliser des groupes organisés de la société civile, disposant d'une certaine connaissance du domaine traité, au cours d'un débat avec les lobbies et les décideurs.

D'un autre côté, certains doutent que les propositions des associations et des organisations professionnelles soient comprises et partagées par les citoyens. Ils craignent même qu'elles puissent être motivées par des intérêts personnels : survie de leurs propres organisations, culture collective créée dans des cercles restreints, défense d'intérêts particuliers ou corporatistes... Ils jugent qu'en

démocratie tout changement politique doit être fondé sur la voix du peuple et qu'il est nécessaire d'ouvrir directement des espaces de participation aux simples citoyens, sans intermédiaires entre eux et les décideurs. Ils estiment que les supposés profanes peuvent se former à la maîtrise des questions de société, fussent-elles complexes, et à traiter les contradictions inhérentes à la diversité de leurs propres demandes, pour déboucher sur des orientations politiques sans équivoque. Il faut pour cela, disent-ils, leur donner du temps, des moyens d'information et la possibilité de se forger une opinion argumentée. « On ne va tout de même pas demander l'avis de la ménagère autrichienne ! », s'exclame l'un de leurs contradicteurs. Et pourtant...

Interrogés à leur tour sur la question, les responsables de la FPH estiment que, dans une démocratie, l'avis de la ménagère autrichienne doit peser autant que celui de l'expert ou du militant. La question se pose malgré tout de l'élaboration, par des citoyens souvent mal informés, d'une opinion construite sur un sujet complexe. Cette rencontre se conclura par le constat d'une divergence entre la FPH et certains de ses partenaires et par l'impérieuse nécessité de poursuivre la réflexion.

Hans Harms, un philosophe allemand résidant en Espagne, leur en donne l'opportunité en réalisant une étude sur les formes d'implication citoyenne dans les décisions politiques. Il identifie notamment une série d'expériences et de principes méthodologiques inspirés des conférences de citoyens¹. Ses travaux sont remarqués par la Fondation pour les Générations Futures (FGF), qui, en Belgique, est engagée dans l'appui aux initiatives de développement durable et s'intéresse au renouvellement des pratiques démocratiques. Pour le directeur de la FGF, Benoît Derenne, « la participation est intrinsèquement liée au développement durable, c'est l'implication des citoyens dans les transformations sociales,

1. H. Harms, « Les incapacités du système de représentation démocratique à répondre aux problèmes environnementaux – de la nécessité de participation des citoyens », 1998. Cité par l'Alliance pour un monde responsable et solidaire, chantier Renouveau du politique. www.alliance21.org.

dans la définition des conditions du vivre-ensemble, donc dans la décision politique puisque celle-ci a des retombées concrètes dans la vie quotidienne de chacun ». La FGF organise plusieurs conférences de citoyens en Belgique.

La présentation de ces expériences aux autorités politiques suscite de vives réactions, notamment de la part des parlementaires, qui s'estiment parfois menacés. « Ils ont peur que de simples citoyens fassent leur travail à leur place », commente, amusé, un participant lors de ces premiers contacts. De vives résistances s'expriment également du côté des associations, dont beaucoup craignent d'être court-circuitées par des profanes. La tradition de l'éducation populaire est remise brutalement en cause : comment des citoyens tirés au sort pourraient-ils donner un avis argumenté sur des questions complexes au terme d'un processus de travail de quelques jours seulement, alors que des associations travaillent sans relâche à l'information et à la formation de citoyens responsables depuis des années ? Les citoyens eux-mêmes avouent leur scepticisme : seront-ils capables d'aborder des questions desquelles ils disent ne rien savoir ? Tout cela sera-t-il vraiment utile ou constituera-t-il une vaste pantomime, habile manœuvre de diversion destinée à apaiser, temporairement au moins, les critiques portant sur le centralisme du système démocratique en place ?

La crise de la représentation

Depuis les années 1980 et 1990, dans plusieurs pays d'Europe, des politologues, des philosophes et de nombreux élus font le constat d'un fossé entre les citoyens et les responsables politiques. La fracture s'exprime par des manifestations qui pourraient sembler paradoxales : d'un côté par des signes d'éloignement comme peut l'être l'abstentionnisme lors des périodes électorales, d'un autre côté par une exigence croissante des citoyens qui demandent plus de transparence dans les processus décisionnels. Pour de nombreux sociologues, il ne s'agit pas là d'une contradiction : les citoyens deviennent critiques envers un système de gouvernance qui confie

aux élus le monopole de la décision politique et souhaitent s'impliquer eux-mêmes plus directement, sous réserve de disposer des moyens pour le faire. Il ne s'agit donc pas d'une remise en question de l'intérêt qu'ils portent à la chose publique, mais bien d'une défiance envers leurs représentants ou envers le principe de la délégation de pouvoir.

Pour le sociologue français Yves Sintomer, la crise de la démocratie représentative tient en une suspicion grandissante des citoyens envers les élites, ces dernières étant vues comme une caste isolée et futile, d'abord soucieuse de sa propre existence². Plus que d'une crise de la démocratie, il s'agirait donc d'abord d'une crise de la représentation.

Les citoyens s'interrogent en effet sur la capacité des responsables politiques de disposer d'un réel libre arbitre et de s'abstraire des pressions qui s'exercent sur eux. En principe, le débat mené dans les instances comme le Parlement ou les assemblées régionales, en garantissant une transparence des échanges, en opposant arguments et contre-arguments, en recherchant l'équilibre des opinions et en tempérant les extrêmes, est censé mener à une vérité relative. Mais beaucoup de citoyens estiment que les décisions politiques sont prises dans le secret de cabinets ministériels par une poignée d'initiés soumis aux influences de leurs propres réseaux et que même la presse ne parvient pas à démocratiser le débat.

Si on ajoute à cela la nécessité de disposer de connaissances de plus en plus spécialisées pour prendre des décisions sur des questions complexes, les élus paraissent encore moins qualifiés. Une enquête menée en France en 2003 auprès de parlementaires à propos du changement climatique a montré que leurs connaissances ne sont pas plus approfondies ni plus exactes que celles de la moyenne des citoyens... Quant aux experts et aux scientifiques, ils ne bénéficient plus de l'image de neutralité ni d'infailibilité qui pouvait prévaloir il y a quelques décennies encore. Fréquemment liés aux entreprises privées ou aux collectivités territoriales par

2. Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007.

des contrats financiers soumis à des renégociations régulières, les chercheurs, par exemple, ne parviennent plus à s'imposer comme impartiaux dans les questions qu'ils abordent.

De leur côté, nombre d'élus et d'experts tendent à considérer les simples citoyens comme des individus d'abord soucieux de défendre leurs intérêts particuliers, incapables de se saisir de l'intérêt général ni d'appréhender la complexité des questions posées par les défis du monde moderne, les incertitudes de la science ou l'emboîtement des échelons décisionnels. Le divorce semble consommé. Mais, comme toujours, la crise débouche sur des innovations.

La question de la participation politique

Sur ce constat de remise en cause des pratiques démocratiques actuelles, des groupes de pression citoyens ont obtenu, depuis plusieurs décennies, l'ouverture d'espaces de participation dans de nombreux domaines, comme ceux de l'environnement ou de l'aménagement urbain. Pour certains, il s'agit de donner ainsi aux habitants et à leurs organisations collectives un meilleur accès à l'information, et si possible la capacité de peser dans les décisions politiques afin de rompre avec le principe de concentration du pouvoir dans les mains des élus. Pour d'autres, l'enjeu est, pour les décideurs, de prendre l'avis des usagers et de mobiliser leurs savoirs, à la fois afin d'aboutir à des décisions plus justes et afin que celles-ci soient mieux comprises et mieux respectées. Pour tous, le défi est de mettre en œuvre des dispositifs de participation des citoyens à la décision politique.

L'ouverture de ces espaces de participation vient-elle contester les principes de notre organisation politique actuelle ou en raffermir les bases ? Pour les fondateurs de la démocratie représentative, celle-ci se justifie par l'impératif de préserver l'intérêt collectif face à des intérêts particuliers égoïstes et contradictoires entre eux. Chaque citoyen veillant en premier lieu à défendre ses propres intérêts, et l'agrégation de ceux-ci pouvant se révéler

contraire aux buts recherchés par chacun, un arbitrage doit être réalisé au nom du collectif. Par exemple, chacun revendique d'utiliser sa voiture, mais demande également le droit de ne pas en subir les conséquences environnementales, c'est-à-dire l'effet généré par la somme des choix individuels sur son cadre de vie, sur les équilibres naturels et sur sa santé. Le modèle libéral, qui conçoit l'intérêt général comme la simple addition des intérêts particuliers et pense pouvoir faire l'économie d'une autorité supérieure de régulation, est donc lui aussi questionné. Comment imaginer, dans le contexte mondial du réchauffement climatique, que des acteurs économiques, même parfaitement informés et disposant de rapports de force équilibrés, puissent préserver des équilibres globaux et de long terme par le seul arbitrage de leurs négociations bilatérales, sans qu'aucun lieu de coordination ni d'édiction de normes soit nécessaire ? Les questions environnementales ont montré à l'envi les insuffisances de la négociation et du marché dans la mise en cohérence des actions individuelles. Des lieux de régulation sont donc nécessaires, mais comment doivent-ils fonctionner ?

Les élus ont légitimité à restreindre la liberté individuelle des citoyens au nom de l'intérêt général mais, dans la réalité, ils ne peuvent pas toujours le faire aisément, comme le montre l'exemple des timides législations posant des limites à la circulation automobile. Faut-il alors appeler de ses vœux une « tyrannie bienveillante » qui veillerait sur les intérêts du peuple contre sa volonté ? Mais dans ce cas, s'agit-il encore d'un système démocratique ?

Pour certains, si ce dilemme est apparu, c'est parce que la démocratie représentative s'est transformée progressivement en une démocratie délégative, tandis que la figure du citoyen se réduisait à celle de l'électeur. Si le pouvoir du peuple se limite à élire à intervalles réguliers des responsables politiques qui se gardent bien de consulter leur base lorsqu'ils sont face à une décision incertaine ou de la responsabiliser en l'initiant aux difficultés des choix politiques, la démocratie représentative s'engage dans une

dangereuse dérive. Les élus ne peuvent que se protéger d'éventuelles critiques en rendant aussi opaque que possible le processus décisionnel, alors que les électeurs s'enferment de leur côté dans des attitudes contestataires et une vision désabusée de l'exercice du pouvoir.

La critique de la démocratie est aussi ancienne que la démocratie elle-même. Quelles alternatives imaginer pour rapprocher les élus et les électeurs autour d'une réflexion commune sur l'exercice du pouvoir, sur les avantages et les limites de la délégation et sur la nécessité de procéder à de perpétuels et délicats arbitrages entre les intérêts individuels et l'intérêt collectif ?

La qualité des espaces de participation

Ceux qui s'intéressent à l'histoire de la démocratie participative citent souvent l'exemple de la première démocratie au monde, celle d'Athènes, où les citoyens se réunissaient sur la place publique pour participer à de longs débats, votaient, tiraient au sort leurs juges ou leurs fonctionnaires et considéraient que nulle compétence professionnelle n'était nécessaire pour s'engager dans la politique. Le modèle de l'agora athénienne est désormais inadapté à nos sociétés modernes, mais réintroduire l'idéal de la participation dans le fonctionnement démocratique est envisagé de diverses manières, soit par des changements institutionnels d'ampleur remettant en cause la délégation de pouvoir (par exemple, par la multiplication des procédures comme les référendums), soit par des améliorations plus modestes de l'espace public. Dans la plupart des pays d'Europe, des innovations législatives et réglementaires ont ainsi permis au cours des dernières années de développer les espaces de concertation active entre décideurs et citoyens, c'est-à-dire de faire participer ces derniers à la décision politique.

Plusieurs critères sont utilisés par les spécialistes pour juger de la qualité d'un dispositif participatif. Par exemple :

- sa capacité à éduquer les citoyens et particulièrement à les former aux enjeux de la vie publique ;
- son caractère loyal et notamment le fait que les connaissances et les informations fournies aux citoyens soient transparentes, fassent état des controverses et soient les plus complètes possible ;
- sa capacité à susciter une délibération de qualité, c'est-à-dire un débat entre les citoyens dans le but de confronter des arguments et de parvenir, par leur évaluation collective, au pire à la formation d'opinions individuelles réfléchies et débarrassées d'un maximum de préjugés et de méconnaissances, au mieux à un consensus permettant de tempérer les extrêmes, de limiter le risque d'erreur et de rechercher une voie acceptable par tous ;
- sa congruence avec les idéaux démocratiques, notamment l'égalité de l'opinion et le respect de la liberté de chaque individu ;
- sa capacité à peser véritablement sur le processus de prise de décision.

De nombreux dispositifs tentant de répondre à ces exigences ont été mis en place dans divers pays³. La loi incite d'ailleurs à la création d'espaces de participation, par exemple dans le domaine de l'environnement⁴ ou dans celui des aménagements urbains. Pour Benoît Derenne, cette évolution est naturelle : « Nos pratiques démocratiques d'aujourd'hui sont les héritières d'un système dont les fondations ont été posées au XIX^e siècle. Il est naturel qu'elles évoluent car la société évolue. Un citoyen moyen au début du XXI^e siècle est beaucoup plus instruit et informé que ne l'étaient ses grands-parents, même si ceux-ci étaient instituteurs ou notables locaux. »

3. Voir à ce sujet le rapport *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, Fondation Roi Baudouin (Belgique), 2006. Consultable en ligne : www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=178268&LangType=2060.

4. À la suite de la conférence de Rio de 1992, la convention d'Aarhus de 1998 garantit le droit des citoyens à l'information et à la participation dans le domaine de l'environnement. Elle a été adoptée par l'Union européenne et ratifiée par la quasi-totalité des pays membres.

Mais les espaces de participation ouverts sont-ils, dans la réalité des faits, occupés par les « simples citoyens » ? L'observation montre que c'est rarement le cas. En pratique, ils sont le plus souvent monopolisés par des groupes organisés comme les syndicats, les structures professionnelles, les associations, etc. C'est-à-dire par des délégués, parfois auto-nommés représentants de la société civile, qui jouent de fait un rôle de traducteurs entre décideurs et administrés. Dans les débats publics par exemple, la voix du simple citoyen est rarement audible, d'une part parce que les groupes organisés savent mieux s'exprimer en public et faire valoir leurs arguments, d'autre part parce que les décideurs ont conscience de leur pouvoir et prêtent plus d'attention à leurs propos. Certains constituent des groupes de pression particuliers qui reconnaissent défendre les seuls intérêts de leurs membres et se concentrent parfois sur ceux de leurs élites. D'autres estiment défendre l'intérêt général. Dans tous les cas, des stratégies institutionnelles sont susceptibles de s'exprimer à travers leurs prises de position et on assiste fréquemment à une spécialisation de certains de ces représentants qui, au bout du compte, peuvent faire écran entre leurs interlocuteurs et ceux qu'ils sont censés représenter.

Comment faire participer « ceux qu'on n'entend jamais », les citoyens non organisés ? La question crée parfois des malaises parmi les « corps organisés » car elle met ceux-ci devant leurs limites en termes de représentation de la société civile. Lorsqu'elle est posée par les élus, elle laisse penser qu'ils souhaitent contourner les associations ou les organisations professionnelles, ces intermédiaires exigeants dont ils se passeraient bien, pour s'adresser directement à des électeurs parfois peu avertis. Exigence démocratique ou recours démagogique ? Quoi qu'il en soit, comme le notent certains sociologues, « l'entrée des citoyens "ordinaires" dans le jeu de la concertation complique singulièrement le travail des associations⁵ ».

5. S. Rui, A. Villechaise-Dupont, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », revue *Espace et société*, Érès, 2005, p. 123.

Le référendum pourrait constituer une façon – légalement peu contestable – de faire entendre la voix du citoyen. Il est d'ailleurs régulièrement utilisé dans des pays comme la Suisse. Il se heurte cependant à plusieurs limites. La première est représentée par son coût, car l'information préalable de tous les citoyens, nécessaire pour que ceux-ci puissent se forger leur propre opinion, doit s'accompagner d'une vaste communication et de nombreux débats contradictoires. Deuxièmement, cette information peut s'avérer incomplète, détournée par les médias, soumise au pouvoir économique de puissants groupes d'influence et finalement partielle. La troisième limite est l'incapacité pour les citoyens de reformuler la question qui leur est posée, sauf à manifester leur sens critique par l'abstention, ce qui ne constitue évidemment pas un mode d'expression très explicite ni très satisfaisant. Enfin, le référendum permet de répondre de façon binaire à une question simple, mais pas de déboucher sur des propositions ou des recommandations nuancées et précises, ce qui est indispensable quand on a affaire à des choix difficiles.

La plupart des spécialistes de la participation politique s'accordent à penser que la qualité des débats nécessaire à une participation effective des citoyens est inversement proportionnelle au nombre de participants impliqués. Autrement dit, plus le nombre de personnes mobilisées dans un processus participatif est important, moins les échanges sont approfondis. En conséquence, engager une délibération de qualité, aborder des sujets complexes et les traiter en profondeur, permettre à des participants de se construire une opinion fondée sur l'écoute d'arguments contradictoires : tout cela suppose de travailler avec des groupes réduits.

D'où le développement de formes de participation faisant appel à des « minipublics », c'est-à-dire à des groupes d'une à quelques dizaines de citoyens choisis, non pas en fonction de leur connaissance du sujet, mais parce qu'ils représentent une sorte d'échantillon de l'ensemble de la société. Le plus souvent, ils ne sont pas sollicités pour prendre une décision à la place des

responsables politiques, mais pour les conseiller et émettre un avis sur une question particulière qui leur est posée. Cet avis constitue une image possible de ce que pourrait penser l'ensemble de la population sur cette question si on lui fournissait les moyens de construire réellement son opinion, c'est-à-dire si elle disposait d'une information suffisante et d'arguments qu'elle puisse mettre en débat pour se forger progressivement son propre jugement. Les conférences (ou les panels) de citoyens constituent une bonne illustration de ces dispositifs : quelques dizaines de personnes tirées au sort sont soumises à des arguments contradictoires et font des propositions qui sont transmises ensuite aux responsables politiques.

Peut-on alors, dans ce cas, parler de démocratie participative ? Non, si on entend par là la participation du plus grand nombre à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Oui, si on estime nécessaire de créer de nouveaux espaces de dialogue entre décideurs et citoyens, même s'il s'agit de « microespaces » qui offriront, en compensation de leur ampleur limitée, la profondeur et la qualité de réflexion qui peuvent manquer ailleurs. Les panels de citoyens constituent l'une des formes les plus connues de ces nouveaux espaces démocratiques.

Une dimension européenne

C'est à l'issue de leurs propres réflexions sur la nécessité de renouveler les formes démocratiques que la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme et la Fondation pour les Générations Futures ont décidé, à travers les conférences de citoyens, de s'engager conjointement dans l'expérimentation de nouvelles modalités de participation et de mise en débat des politiques publiques. Mais pourquoi avoir choisi d'engager un dispositif de portée européenne ?

La première raison réside dans l'éloignement constaté entre les citoyens européens et les centres décisionnels de l'Union, ses

institutions et ses principes de fonctionnement. Beaucoup de citoyens européens ont le sentiment de n'avoir que peu d'influence sur le processus décisionnel alors même que leur vie quotidienne est de plus en plus influencée par les politiques communautaires. Les décideurs européens sont perçus comme anonymes et éloignés des frontières nationales. Or, l'appropriation de l'idée européenne par les citoyens est vitale au moment où l'Union s'élargit. Elle est essentielle à la constitution d'une identité européenne démocratique.

En second lieu, les défis européens sont transnationaux mais les opinions publiques restent d'abord sensibles aux intérêts nationaux. La diversité des points de vue qui s'expriment dans les territoires européens est une richesse, mais ne risque-t-elle pas d'entraver l'émergence d'une intégration véritablement européenne ? Comment renforcer la diversité tout en transcendant les intérêts nationaux pour dégager des principes partagés ? Élaborer des politiques véritablement européennes, fondées sur la reconnaissance mutuelle et non sur l'« harmonisation » des différences, requiert des moyens et un apprentissage. Les échanges entre Européens constituent l'une des façons de préserver cette diversité d'opinions tout en dégageant un horizon commun.

Enfin, les méthodes, comme celles des conférences de citoyens, n'ont été que rarement appliquées à une échelle internationale. Quels défis particuliers sont lancés lorsqu'on confronte les opinions de citoyens de diverses cultures afin de dégager un consensus ? Construire de nouvelles formes de participation à l'échelle de l'Europe peut contribuer à rétablir le lien et la confiance entre citoyens et décideurs. Le projet a donc pour ambition de participer à relever ce défi en élaborant et en expérimentant une méthode qui pourrait être appliquée plus tard à d'autres politiques européennes.

Pourquoi les espaces ruraux ?

Pourquoi avoir choisi de traiter des rôles des espaces ruraux dans les sociétés européennes ? La question rurale recoupe plusieurs politiques européennes, même si aucune d'entre elles ne lui est spécifiquement consacrée.

C'est principalement la Politique agricole commune (PAC) qui a constitué l'outil d'intervention majeur de l'Europe sur les territoires ruraux. Historiquement au cœur de l'intégration européenne, la PAC a été définie dans la période de l'après-guerre et reste un exemple de politique réellement communautaire. Elle représente aujourd'hui 43 % du budget européen, cette part étant en diminution régulière. Car les objectifs définis lors de sa création, marqués par l'enjeu de l'autonomie alimentaire, ne correspondent plus aux défis actuels du monde rural, notamment dans leurs dimensions environnementales, résidentielles, culturelles et patrimoniales.

La PAC a subi plusieurs réformes qui, outre le fait de modifier les modalités et l'intensité du soutien public aux agriculteurs, ont intégré de nouveaux objectifs et impulsé sa transformation vers une politique rurale plus large, prenant en compte les besoins d'une plus grande partie de la population européenne. De nouvelles mesures permettent de financer des actions comme la création de microentreprises, l'amélioration de la qualité des aliments, la promotion des activités touristiques, la rénovation de villages ou la défense de l'environnement. Elles sont regroupées dans le « second pilier » de la PAC⁶, qui, s'il ne représente encore qu'une faible part du budget agricole (de l'ordre de 15 %), pourrait être amené à se développer.

Mais la PAC n'est pas le seul levier d'action de l'Union dans les zones rurales. Depuis 1991, le programme européen Leader permet de soutenir des initiatives locales de développement portées par des groupes locaux eux-mêmes formés par des organismes

6. Le premier pilier, dans le jargon communautaire, étant principalement consacré aux aides directes destinées aux agriculteurs.

professionnels, des associations, des collectivités et des entreprises. Ces groupes mènent des activités diverses en faveur du tourisme, de l'environnement, de l'agriculture, etc. L'originalité du programme Leader a été de favoriser l'émergence de projets portés par les acteurs locaux. Cette approche ascendante a été jugée positive par le Parlement européen, qui a proposé d'en faire un principe fondateur pour les futures politiques rurales européennes.

Autres outils, les politiques de développement régional et de cohésion représentent un peu moins de 40 % du budget de l'Union européenne. Elles ne sont pas destinées spécifiquement aux zones rurales mais ont pour but de réduire les disparités entre régions et sont concentrées sur les régions industrielles en déclin, les régions agricoles isolées (politique de développement régional) ou les nouveaux pays membres (politique de cohésion). Mises en œuvre par les autorités administratives régionales en lien avec la Commission européenne, elles permettent de financer des actions de formation, de soutien aux entreprises, d'amélioration des transports ou du logement, d'accès aux soins, de recherche et développement, etc. Ces fonds ont déjà permis à des pays comme l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce de rattraper en grande partie leur retard de développement sur les autres pays de l'Union européenne.

Enfin, des politiques sectorielles ont un fort impact territorial, même si ce n'est pas là leur objectif premier. C'est le cas des politiques des transports, de l'énergie, des télécommunications et de l'environnement.

Ces politiques européennes, tout comme les politiques nationales des États membres, touchent les zones rurales et transforment les rapports villes-campagnes. Or, la question rurale constitue un enjeu d'importance pour l'ensemble des citoyens européens. Selon l'OCDE, les zones rurales couvrent 90 % du territoire de l'Union européenne et accueillent de façon permanente 30 % de sa population. L'agriculture n'y représente plus aujourd'hui qu'une activité économique minoritaire en termes d'emplois et de richesse

créés, ce qui signifie que de nombreuses entreprises y trouvent des espaces pour s'implanter ou pour développer des activités diverses, dans le domaine du tourisme, de l'artisanat, de la santé, etc. Les zones rurales sont aussi des espaces de loisirs, des éléments du patrimoine naturel et culturel, une source de biodiversité, des réserves foncières pour l'extension des villes, le support des ressources en eau... Loin d'être le domaine réservé des ruraux, elles jouent un rôle déterminant dans la vie quotidienne des Européens, même si tous n'en ont pas clairement conscience.

Pour autant, il n'est pas possible de dire aujourd'hui que l'Union dispose d'une stratégie politique cohérente pour les zones rurales. Il faudrait pour cela construire progressivement une vision commune partagée par les Européens afin de définir des orientations pour l'avenir. Or, la première caractéristique des espaces ruraux réside dans leur diversité de paysages, de populations, d'activités économiques, de modes de gouvernance.

Malgré leur diversité, les campagnes d'Europe affrontent des évolutions similaires, comme celles qui traversent leur agriculture et leur industrie, le développement des loisirs, le souci accru d'environnement, la complexité de leurs relations avec les centres urbains... Ces tendances, qui ne s'exercent pas de la même façon sur tous les territoires, se poursuivront-elles demain ? Dispose-t-on des éléments suffisants pour faire les bons choix aujourd'hui ?

Se pencher sur les rôles attendus des espaces ruraux, c'est donc aborder une question complexe par ses multiples dimensions. C'est appréhender les nombreuses incertitudes qui appellent des paris sur l'avenir et une prise de responsabilité politique. C'est, enfin, toucher du doigt le dilemme entre unité et diversité de l'Europe.

2. De la conception à la construction d'un dispositif européen

« Une fois la décision prise de nous lancer ensemble dans ce projet, se souvient Benoît Derenne, l'ampleur du défi nous est vite apparue. Comment engager un tel processus à l'échelle européenne avec les moyens de nos deux seules fondations, la FPH et la FGF ? C'était impossible, il fallait mobiliser d'autres partenaires, lever des résistances, convaincre, trouver les moyens matériels et les ressources humaines qui nous manquaient. Nous avons engagé le processus sans avoir d'assurance sur la disponibilité du financement nécessaire et sans appui des autorités politiques, confiants en notre capacité de vaincre les obstacles au fur et à mesure. Nous avons décidé de rechercher des relais locaux capables de mobiliser eux-mêmes des appuis et des financements, ce qui nous a conduits à concevoir un processus décentralisé qui s'est progressivement avéré délicat à coordonner. Nous avons dû mettre en place des partenariats entre des acteurs privés, dont nous faisons partie, des associations, des organismes publics, des universités et des centres de recherche. Pendant quatre ans, nous y avons mis une énergie folle et y avons consacré d'innombrables déplacements à travers toute l'Europe. Cela a été un énorme travail ! Ce qui nous

a permis de le mener à bien, c'est la foi que nous avons dans ses finalités. Et peut-être une certaine inconscience des difficultés que nous allions affronter. »

Les premières réunions, organisées en 2003, permettent de lancer l'étape préliminaire : inventorier les expériences déjà réalisées, comparer les méthodes, rassembler les réflexions théoriques et méthodologiques, identifier les personnes porteuses d'expériences ou de réflexions. Ce travail permet à son tour de définir les grandes lignes du projet : il s'agira de constituer des panels régionaux de citoyens, tirés au sort, qui se prononceront tout d'abord sur l'avenir du monde rural de leur propre région, puis se réuniront à Bruxelles pour mener un processus similaire à l'échelon européen. Leurs recommandations seront donc destinées, dans un premier temps, aux autorités politiques régionales et, dans un second temps, à celles de l'Union européenne.

Pourquoi avoir instauré cet échelon régional comme préalable à un aboutissement européen ? N'aurait-il pas été possible de tirer au sort des citoyens européens de différents pays pour constituer un panel unique et traiter d'emblée la dimension européenne de la politique rurale ? Pour Matthieu Calame de la FPH, ce choix relève à la fois de la méthode et du principe. « Nous avons constaté que l'Europe était très mal connue des citoyens. Sélectionner des citoyens et leur proposer tout de suite une réflexion à ce niveau nous a semblé artificiel. Il nous est apparu souhaitable, dans un premier temps, de travailler au niveau régional pour ancrer les délibérations des citoyens dans leur quotidien. L'avenir révélera peut-être que cela a été une erreur de notre part et que nous avons sous-estimé la capacité des citoyens à appréhender cette dimension, mais, quoi qu'il en soit, c'est la crainte que nous avons eue à ce moment. Certes, nous aurions pu constituer des panels nationaux et non pas régionaux, mais les échelons nationaux nous ont semblé, dans la construction européenne d'aujourd'hui, constituer des facteurs de résistance à l'intégration des politiques publiques. Les élites nationales de bien des pays membres ont un discours ambigu, disant souhaiter la construction européenne et

ne cessant en même temps de l'accuser de tous les maux et de rogner le pouvoir de ses institutions. S'appuyer sur les États pour constituer un échelon intermédiaire entre le citoyen et l'Europe est apparu à plusieurs d'entre nous comme un exercice difficile au terme duquel nous ne serions pas assurés de disposer des appuis nécessaires. Quant aux départements français, ils n'ont pas d'équivalent dans les autres pays européens. Restaient les régions, et il se trouve que plusieurs partenaires avec qui nous étions en contact – associations, fondations ou organismes de recherche – avaient des relations de travail privilégiées avec des exécutifs régionaux, ce qui est d'ailleurs un indicateur assez évident de la montée en puissance de ceux-ci et de leur rôle croissant dans la rénovation des politiques publiques. Le partenariat s'est donc avéré facilité. Par ailleurs, le tandem Europe-régions, qui fait écho aux perspectives fédéralistes formulées par l'Union européenne depuis des décennies, nous semblait pertinent. En France, cette position peut paraître contestable, mais elle paraissait évidente dans des pays comme la Belgique ou l'Allemagne, ainsi qu'en Espagne et en Italie, où des panels avaient été prévus initialement mais n'ont finalement pas pu être mis en place. Là où les régions sont fortes ou les États nationaux faibles, le choix de l'échelon régional a semblé naturel. Il est probable qu'en Belgique, un panel national n'aurait même pas été possible dans le contexte actuel, faute d'interlocuteur politique à ce niveau sur les questions rurales et territoriales. »

Il reste à trouver les partenaires nécessaires. Il faut en particulier identifier les autorités politiques européennes et régionales susceptibles d'accueillir les panels, les relais locaux capables de les animer, les experts prêts à mettre leurs compétences au service du projet, les financeurs disposés à prendre le risque d'une innovation, une équipe en mesure de coordonner le tout... Il faut également assurer la coordination de l'ensemble du projet : l'AEIDL, association européenne, se voit confier cette mission. Des contacts sont pris avec plusieurs fondations dans divers pays ainsi qu'avec le Réseau des fondations européennes (NEF). Huit autres

fondations de divers pays d'Europe rejoignent peu à peu le petit groupe de coordinateurs.

Les fondations engagées dans le projet

- **La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme** (France et Suisse) appuie l'émergence d'une communauté mondiale et appelle à une révolution de la gouvernance et à une société durable (www.fph.ch).
 - **La Fondation pour les Générations Futures** (Belgique) met en avant les valeurs de justice sociale, de solidarité et d'égalité des chances et promeut la défense des équilibres écologiques et la maîtrise démocratique des choix collectifs (www.fgf.be).
 - **La Fondation Bernheim** (Belgique) intervient dans le domaine de la culture et de la paix (www.fondationbernheim.be).
 - **Le Carnegie UK Trust** (Royaume-Uni) souhaite renforcer la participation citoyenne (www.carnegieuktrust.org.uk).
 - **La Fondation Evens** (France, Belgique, Pologne) cherche à renforcer la citoyenneté européenne (www.evensfoundation.be).
 - **La Fondation de France** (France) soutient des projets concrets et innovants dans des domaines très divers (www.fdf.org).
 - **Le Joseph Rowntree Charitable Trust** (Royaume-Uni) cherche à renforcer la démocratie et la responsabilité (www.jrct.org.uk).
 - **La Fondation Roi Baudouin** (Belgique) soutient des projets sur la participation et la concertation (www.kbs-frb.be).
 - **La Fondation des Carpates** (Hongrie, Pologne, Slovaquie, Roumanie, Ukraine) intervient notamment dans le domaine de la prévention des conflits (www.carpathianfoundation.org).
- Elle a reçu pour cette initiative un appui de la Fondation Charles Stewart Mott.
- **Le Réseau des fondations européennes** (Network of European Foundations – NEF) est une plateforme de treize fondations destinée à favoriser la coopération entre ses membres et à nouer des partenariats avec les acteurs privés et publics (www.nefic.org).

Sur le plan européen, diverses institutions, des parlementaires et des représentants de plusieurs directions générales de la Commission européenne sont approchés. « C'est un défi très important, souligne Betty N'Guyen, il ne peut exister de panel européen sans commanditaire politique au niveau européen. »

Le Comité des Régions, apparu comme un interlocuteur naturel, apporte son soutien au projet. Créé en 1994 et composé de 344 membres issus des 27 pays de l'Union, il a pour mission de « faire entendre la voix des collectivités territoriales auprès des instances européennes » et se donne également pour objectif de rapprocher l'Europe des citoyens. Intéressé par la nouveauté de la méthode et par l'articulation portée par le projet entre l'échelon européen et l'échelon régional, il propose d'accueillir dans ses locaux le panel de citoyens européens.

Plus tardivement, la Direction générale Éducation et Culture de la Commission européenne intègre l'expérience en tant que projet pilote dans le cadre de son programme « Promotion de la citoyenneté européenne active » destiné à préfigurer un des axes de son programme communautaire « L'Europe pour les citoyens », prévu pour la période 2007-2013. Son principal objectif est d'encourager, entre les citoyens, les échanges susceptibles de rendre l'Union plus visible et de renforcer l'identité européenne. Les objectifs de la Direction générale Éducation et Culture sont de « renforcer et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie, la diversité culturelle et linguistique, la mobilité et la participation active des citoyens européens, plus particulièrement des jeunes ».

Ces soutiens européens laissent présager une écoute par les responsables politiques des résultats qui seront fournis à l'issue du processus, mais ne constituent pas véritablement une demande de leur part. « Il est plus juste de parler du soutien de ces institutions européennes plutôt que d'une véritable commande politique », reconnaît Betty N'Guyen.

La mobilisation de l'échelon régional

Les efforts les plus conséquents sont consacrés à la recherche des partenaires régionaux. Il s'agit de trouver des configurations régionales composées à la fois d'une instance politique intéressée par le projet et d'une structure locale – association ou organisme scientifique – capable de le mettre en œuvre.

Les initiateurs de l'expérience se souviennent des nombreuses réticences qui leur sont opposées. « Il s'agissait principalement de résistance de nature politique. Les élus régionaux se sont parfois insurgés contre l'idée de constituer des panels de citoyens. Leurs réactions, de notre point de vue, étaient principalement inspirées par la crainte de voir leur légitimité questionnée ou par l'inquiétude de susciter de la part des citoyens des attentes qu'ils ne pourraient pas satisfaire. » Localement, des associations ont également refusé d'apporter un soutien à une expérience qu'elles soupçonnaient d'être destinée à les contourner dans leur interlocution avec les politiques.

Enfin, les moyens financiers nécessaires ou les impératifs des calendriers de certaines régions ont interdit la concrétisation de plusieurs collaborations qui s'annonçaient fructueuses. « Au total, je pense que nous avons contacté plus de trente régions pour que, finalement, dix d'entre elles s'engagent dans le projet », estime Benoît Derenne. La Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Lituanie et d'autres pays sont ainsi abandonnés à regret. Les régions qui s'engagent deviendront les commanditaires politiques les plus explicites et les plus attentifs.

En France, plusieurs régions sont pressenties pour constituer un relais. Finalement, c'est la Région Rhône-Alpes, déjà engagée dans des démarches visant à renforcer la démocratie participative, qui fournit un cadre favorable. Avec plus de six millions d'habitants, c'est le deuxième plus vaste territoire participant à l'expérience après la Bavière. La Région prévoit d'organiser une série d'« ateliers citoyens » sur des sujets touchant à son action : la ruralité, les transports, l'emploi et la formation, le logement, la

jeunesse, la place des habitants dans l'évaluation des politiques publiques. À chaque fois, des citoyens tirés au sort seront chargés de formuler un avis aux autorités régionales. Le premier de ces thèmes est défini en concertation avec les fondations de façon à s'intégrer dans le dispositif. L'échelon européen fournit à la Région Rhône-Alpes une caisse de résonance appréciée. Pourtant, tous les élus ne sont pas convaincus, comme le reconnaît François Auguste, conseiller régional à l'origine de cette initiative. « Cela n'a pas été un long fleuve tranquille », dit-il en évoquant les réticences de ses pairs. Mais il parvient à convaincre les élus de la majorité régionale qui déclarent vouloir jeter les bases d'un « nouveau modèle de gouvernance », tout en tempérant les craintes de l'opposition : « Les citoyens ne veulent pas remplacer les élus, assure-t-il, ils veulent simplement qu'on les écoute, qu'on les associe, qu'on reconnaisse la légitimité de leur parole et l'intelligence de leurs propositions. » Les associations Économie & Humanisme, et Eurodébat se chargent, en Rhône-Alpes, d'organiser le panel de citoyens et de trouver les animateurs qui en guideront les échanges.

Le ministère de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, en Belgique, offre un appui décisif en s'intégrant dans le comité d'accompagnement du panel wallon, où la FGF joue un rôle moteur. Des expériences de conférences de citoyens organisées précédemment ont donné aux responsables politiques régionaux quelques connaissances de ce type de processus et c'est devant le Parlement wallon et le ministre que les panélistes présenteront leurs conclusions. L'organisation du panel est confiée à Trame, un bureau d'études spécialisé dans le dialogue entre acteurs du développement des territoires. Celui-ci fera appel à l'équipe d'animateurs d'Atanor Médiation pour le secondar lors de la mise en place de l'une des sessions.

En Irlande, le panel doit beaucoup à North South Rural Voice, une association qui milite pour les échanges entre citoyens du monde rural de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande. C'est elle qui parvient à s'attirer la collaboration des gouvernements britannique et irlandais, ainsi que de l'Agence irlandaise Combat

Poverty et de l'association Pobal, pour organiser un panel regroupant des citoyens des deux côtés de la frontière dans une réflexion commune. Le territoire choisi s'étend sur six comtés de la République d'Irlande et sur sept conseils de cités ou de districts d'Irlande du Nord. Il ne correspond cependant à aucune entité régionale définie, ce qui pose nécessairement la question de la commande politique et des destinataires de l'avis qui sera rendu. North South Rural Voice assurera la réalisation du panel avec le concours de professionnels de l'animation de Rural Community Network (RCN) pour la modération des débats et de Niall Fitzduff, ancien directeur du RCN, pour la coordination du panel transfrontalier. Celui-ci prendra également en charge la coordination de l'équipe internationale des responsables méthodologiques des panels. L'université de Queen, à Belfast, encourage le projet. L'un de ses chercheurs, Michael Murray, responsable de l'Institut de planification spatiale et environnementale, réalisera une importante synthèse des travaux menés dans les dix régions participantes.

Un autre panel est organisé entre deux régions transfrontalières des Carpates : la vallée de la Bodva, en Slovaquie, et la région de Szikszó, en Hongrie. Il est porté par la Fondation des Carpates, qui étend son action sur six pays et souhaite expérimenter de nouvelles formes de participation citoyenne. Les autorités publiques de ces deux territoires apportent un soutien matériel à la réalisation des panels, mais les politiques locaux ne s'impliquent pas véritablement dans le projet, ce que regrette la fondation : « La fracture existante entre les politiques et les citoyens est sans doute due à un manque de réciprocité dans la communication, mais aussi à un manque de confiance. Beaucoup de responsables raisonnent en termes de parti et de batailles politiques plutôt qu'en termes de développement rural et d'intérêts des populations locales. » Les problèmes de langue rendent difficile l'organisation d'un panel commun aux deux régions, à l'instar de ce qui est prévu en Irlande. Il est donc décidé d'organiser séparément deux panels, l'un hongrois et l'autre slovaque, pendant deux sessions successives, puis de les réunir pour une session commune.

Au Royaume-Uni, les responsables politiques des comtés de Cumbria et de Durham, au nord de l'Angleterre, se montrent intéressés par le dispositif proposé. Le département des Sciences de la vie et de l'éthique politique de l'université de Newcastle a déjà organisé des conférences de citoyens. L'université apporte un soutien important au projet par l'intermédiaire de l'un de ses chercheurs, Tom Wakeford, également actif dans une association qui milite pour la prise de parole des minorités : « Droit d'être entendu » (*Right to be heard*), qui se chargera de l'animation du panel. L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) de Londres appuie son organisation.

En Allemagne, c'est le ministère d'État bavarois de l'Économie, de l'Infrastructure, des Transports et des Technologies, et plus particulièrement son Département de l'aménagement du territoire, qui est commanditaire du panel. Les responsables politiques des arrondissements de Landshut et de Wunsiedel, tous deux situés dans le Land de Bavière, prêtent une oreille attentive aux expériences de participation citoyenne et décident de s'engager dans l'expérience. Deux panels séparés seront organisés par l'association GFB (Gesellschaft für Bürgergutachten – Société pour l'expertise citoyenne), dont le responsable, Hilmar Sturm, possède une longue pratique à ce sujet. Le processus sera appuyé et suivi par l'Université technique de Munich.

La même association GFB se charge d'organiser le panel qui se déroulera en Suisse, dans le district de Toggenburg, qui appartient au canton de Saint-Gall. Avec moins de 50 000 habitants, c'est le plus petit territoire concerné par l'expérience, mais les autorités publiques de Saint-Gall se montrent très intéressées par la démarche. C'est le Département construction de l'Office de développement régional qui en devient le commanditaire officiel.

Enfin, la province de Flevoland, aux Pays-Bas, rejoint le dispositif en confiant à l'Université libre d'Amsterdam, dont les chercheurs possèdent une expérience certaine des conférences de citoyens, la charge d'organiser un panel. Dave Huitema, auteur de

plusieurs ouvrages sur la décision collective, aura la charge d'en définir les modalités et de le coordonner.

Bâtir un cadre méthodologique commun

Une équipe de conseillers méthodologiques provenant des différents pays engagés est constituée et placée sous la présidence de l'Irlandais Niall Fidsduff. Sous sa conduite, la démarche et le calendrier sont mis au point au cours de plusieurs réunions successives, puis adaptés en fonction de l'avancement du processus et du déroulement des panels. La plupart des conseillers du projet bénéficient d'une expérience de plusieurs années en matière de conférences de citoyens et sont eux-mêmes responsables de l'organisation d'un ou plusieurs panels.

L'une des premières étapes a consisté à échanger leurs savoir-faire et à définir un cadre commun d'intervention autour de valeurs partagées : transparence, dialogue, absence de domination et travail collaboratif, créativité, démarche ascendante, attitude non partisane. Les principales étapes des conférences sont précisées, mais une marge de manœuvre importante est laissée à l'initiative des responsables régionaux des panels. Les promoteurs du projet préfèrent en effet, plutôt que de fixer un protocole unique qui aurait été contraignant pour tous, élaborer des principes généraux au terme d'une démarche commune de réflexion et de partage d'expériences, pour miser ensuite sur la confiance dans la mise en œuvre effective des panels. Ce choix a résulté également d'un constat pratique : celui de l'implication des autorités politiques régionales qui se sont rapidement approprié le projet et ont demandé à ce que celui-ci puisse s'adapter à leurs propres priorités, par exemple au niveau du calendrier ou du nombre de panélistes. Pour Matthieu Calame, cette négociation était positive : « Si le projet a marché, c'est qu'il a su s'intégrer dans l'agenda des autorités régionales. »

Pour éviter une trop grande disparité méthodologique, les conseillers méthodologiques seront cependant invités, au cours

de plusieurs réunions, à rendre compte de l'avancement des panels dont ils coordonnent la mise en place et à justifier leurs choix, par exemple dans le mode de sélection des panélistes, le déroulement des débats ou les relations avec les autorités politiques locales.

Conférence de lancement à Bruxelles

Le 10 mai 2006, le dispositif se met officiellement en marche avec la tenue d'une conférence de lancement à Bruxelles. Les représentants des fondations, de quelques collectivités territoriales et d'institutions européennes se rassemblent au Comité des Régions pour mettre en commun leurs attentes et leurs constats et les présenter à un public composé principalement d'élus et de fonctionnaires européens. Olivier Bertrand, du Comité des Régions, et Pierre Mairesse, de la Direction générale Éducation et Culture de la Commission européenne, rappellent toute l'attention que portent les institutions européennes aux initiatives permettant de rapprocher l'Europe des citoyens. « De nouvelles approches sont nécessaires pour renforcer l'adhésion des citoyens au projet européen, déclare Pierre Mairesse. Il faut ouvrir de nouveaux espaces dans lesquels les citoyens ne sont pas seulement informés des décisions mais dans lesquels ils puissent devenir acteurs. » La nécessité d'une rénovation de la politique rurale et la création d'articulations entre l'échelon européen et celui des territoires régionaux sont également mises en avant.

« Cette initiative n'est pas improvisée, rappelle Pierre Calame, de la FPH. C'est l'aboutissement d'un long processus. » L'action de l'Europe dans le domaine rural est historiquement orientée autour de la politique agricole, qui en a longtemps constitué la seule expression. Conçue dans les années 1950 à partir des besoins de la société d'alors, elle n'a pas évolué autant qu'il serait nécessaire, même si, depuis plus de vingt-cinq ans, de nombreuses propositions ont été émises pour la faire progresser vers une politique rurale. Le maintien d'une politique publique au-delà de la situation qui la justifie est un problème classique de gouvernance. Il appelle des

réponses claires de la part des décideurs qui doivent changer les termes du débat et poser la question des besoins de la société d'aujourd'hui en matière de ruralité. Elle suppose aussi de transformer les modalités du débat puisque celui-ci se trouve monopolisé par le poids de ceux qui souhaitent le maintien des avantages actuels et qui consentent à peine à des aménagements mineurs.

« Un panel, c'est un moment court, remarque un intervenant dans la salle. La construction d'une politique, en revanche, est un processus de long terme... »

L'un des défis est effectivement de faire coïncider les calendriers et les échéances : celles des citoyens, qui évoquent des objectifs à très court terme et d'autres à très long terme, celles des élus, qui prennent en compte la durée de leurs mandats et les périodes de programmation... Il faut donc articuler les dynamiques et ne pas substituer l'une à l'autre.

« Ces panels sont conçus comme des outils d'aide à la décision publique, à l'échelon régional comme à l'échelon européen, précise Benoît Derenne, de la FGF. Il ne s'agit pas d'opposer la démocratie participative et la démocratie représentative, mais de trouver de nouvelles interactions entre elles. Les décideurs restent les décideurs, mais les citoyens doivent pouvoir s'exprimer. » Le directeur de la FGF rappelle que des panels de citoyens ont déjà été mis en place sur des sujets divers, mais c'est la première fois qu'ils le seront à l'échelle européenne, à partir de réflexions régionales. Ils apporteront une contribution à un débat public plus large, grâce à la diffusion et à la discussion de leurs conclusions.

« Ce n'est pas seulement le système politique qui est en crise, estime François Auguste, vice-président de la Région Rhône-Alpes. C'est tout le système de représentation, y compris syndical, associatif, professionnel... Plus les élus sauront créer les conditions de la participation des citoyens à la décision, plus cette décision sera sereine et plus facilement elle sera acceptée ».

Après la présentation des panels régionaux, un débat s'engage. Pierre Calame en tire dix éléments de conclusion qui sont résumés ici.

1. La plupart du temps, on pense impliquer les citoyens dans les politiques européennes en les leur expliquant. Nous croyons qu'il faut faire le chemin inverse : partir des préoccupations de la société européenne pour construire ensuite des politiques susceptibles d'y répondre.

2. Dans les pratiques habituelles de gouvernance, les responsables politiques et administratifs fixent les termes du débat, l'organisent, fournissent les éléments de réflexion, énoncent les propositions et décident. Cet amalgame finit par éloigner les citoyens du débat démocratique. Dans notre démarche, c'est la société civile qui définit les termes du débat. La fonction d'organisation et de collecte des éléments de réflexion est quant à elle assumée par des organisateurs indépendants. En participant à un tel processus, les régions européennes ne se dessaisissent en rien de leur pouvoir de décision.

3. Personne ne prétend que la « représentativité sociologique approximative des panels » leur donne une autorité politique comparable à celle que confère le suffrage universel. Les panels s'inscrivent plutôt en réaction contre cette dérive que constitue la démocratie délégative, lorsque le pouvoir du peuple se limite à élire des responsables politiques qui agissent ensuite à leur guise. Les panels ne sont pas non plus, à proprement parler, une démocratie participative qui consiste en la contribution de l'ensemble des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Ils ne sont en rien un outil de la démocratie consultative qui consiste à solliciter l'avis des citoyens : on sait que ces politiques ne touchent dans les faits que les classes moyennes tandis que les panels font l'effort de mobiliser différents milieux sociaux. Il s'agit plutôt d'une démocratie délibérative : on attend de citoyens « ordinaires » qu'ils fassent émerger des propositions « sages » au meilleur sens du terme, c'est-à-dire associant les attentes de la société à la complexité de la réalité.

4. Le panel de citoyens n'est pas un acte de foi populiste et démagogue dans le « bon sens du peuple ». Il repose sur le postulat de la capacité de discernement de citoyens en face d'une

information riche de points de vue contradictoires. En ce sens, il est à l'opposé du sondage d'opinion. Ce n'est pas une collecte de points de vue s'appuyant sur une information incomplète, mais un avis fondé sur la délibération de citoyens ayant accès à toute l'information souhaitable.

5. Le panel de citoyens s'inscrit dans un processus historique d'apprentissage, par les citoyens et les institutions européennes, de nouvelles modalités de gouvernance démocratique. Il se nourrit des acquis de différents pays européens en matière de gouvernance démocratique et en particulier de méthodes délibératives. Ce panel européen n'est possible que grâce à la diversité et la richesse de ces expériences antérieures et il constitue à son tour un moment capital d'apprentissage pour le futur.

6. La force de ce panel est de mettre en perspective les approches délibératives de la démocratie au grand vent de l'histoire, en rupture avec les négociations passées entre États et avec la cohorte des intérêts particuliers et, pour la première fois, à la bonne échelle, celle de l'Europe.

7. Le panel européen repose sur des panels régionaux, puis sur un panel européen qui en fera la synthèse. Il se doit de considérer la grande diversité des espaces ruraux tout en combinant la dimension locale avec la dimension européenne. Enfin, il doit prendre en compte le fait que chacun d'entre nous est citoyen de son lieu, de sa région, de son pays, de l'Europe et au-delà, de la planète tout entière, ce qui impose une articulation des échelles de citoyenneté.

8. Les panels régionaux refléteront des réalités extrêmement différentes et permettront d'exprimer des attentes propres à chacune d'elles. Cette diversité est une des valeurs fondamentales de l'Europe.

9. Le panel mobilise de nombreux partenaires qui partagent le même enthousiasme. Cette conjonction n'arrive pas par hasard. Elle est certes due à la détermination des initiateurs, mais également au fait que le besoin de ce type de démarche est devenu

évident pour renouveler tant la politique publique que la démocratie européenne.

10. Enfin, en rompant radicalement avec les pratiques de communication descendante ou de marketing politique, le panel européen rapproche les pouvoirs publics des citoyens. Il s'agit d'un jeu gagnant-gagnant car chacun a besoin de l'autre pour construire sa crédibilité. Comme il a été souligné à plusieurs reprises, les panels de citoyens n'ont d'intérêt et de légitimité que parce que les pouvoirs publics s'engagent, sinon à suivre les avis, du moins à les écouter attentivement et à en débattre. En sens inverse, la confiance renouvelée des citoyens dans les autorités politiques est le seul moyen pour celles-ci de retrouver une crédibilité aujourd'hui érodée.

Le projet est donc lancé. Pour la plupart des participants à la conférence initiale, c'est une innovation. Il est vrai qu'à cette échelle l'expérience est nouvelle. Beaucoup de ceux qui sont venus pour s'informer du projet n'avaient jamais entendu parler de panels de citoyens. Ce dispositif est pourtant largement pratiqué depuis quelques années.

3. Les panels de citoyens : modèles existants

Dans les années 1970, en Allemagne, alors qu'il travaille pour le Bureau de planification du Land de Rhénanie-Westphalie, le sociologue Peter Dienel⁷ expérimente et met au point ce qu'il appelle les « cellules de planification » (*Planungszelle*). Chargé de la rénovation de quartiers urbains, Dienel est frappé par le fait que les projets ne mobilisent généralement que les élus et les experts. Partant du principe que les habitants sont les mieux placés pour juger de la pertinence d'aménagements publics qui les concerneront quotidiennement, il imagine de créer des groupes de vingt-cinq personnes tirées au sort qu'il mobilise pendant une courte période, généralement de quatre jours. Il leur fournit une indemnisation financière et met à leur disposition des facilités (comme la garde d'enfants) permettant de les dégager de tout souci matériel et de ne pas entraver leur participation. La rémunération permet, dans l'esprit de Dienel, de rassurer les citoyens sur le caractère sérieux de leur travail et sur son utilité pour la collectivité.

7. Né en 1923, Peter Dienel est décédé en 2006 au moment où se déroulait cette expérience qui doit beaucoup à son travail de pionnier. Voir P. Dienel, *Die Planungszelle*, Westdeutscher, Opladen, 1997.

Les citoyens et la délibération

Dans ces cellules, les citoyens reçoivent des éléments de formation et d'information sur la situation du quartier, sur la législation ou sur des éléments connus de prospective, puis débattent entre eux pour aboutir à une proposition commune. Il ne s'agit aucunement de prendre une décision, mais de rendre un avis, une sorte de « vérité relative » issue de la délibération, qui peut être confrontée à la raison des experts ou aux visions des élus.

Le principe de la délibération, c'est-à-dire de construction d'une position acceptable par tous par l'échange direct entre individus, est central dans le projet de Dienel. C'est ce qui permet de limiter le risque d'erreur en évitant toute prise de pouvoir d'une personne. Pour le philosophe Patrick Viveret, « l'espace et le temps de la délibération sont essentiels car c'est à cette occasion que l'on passe du simple agrégat d'opinions (fût-il majoritaire) pour construire un véritable jugement citoyen nourri d'informations, d'argumentations diverses ou contradictoires, d'expertises et d'évaluations. La délibération est le moment de la tension vers l'intérêt général, cet horizon de la vie démocratique à la fois indispensable et inatteignable dans sa perfection⁸ ». Cet intérêt porté à la délibération alimente d'ailleurs des recherches dans le domaine des sciences politiques depuis plusieurs années⁹.

Dienel a, semble-t-il, entendu ou anticipé les critiques faites aujourd'hui à la délibération en tant qu'outil d'élaboration d'une pensée politique. Elles sont habituellement au nombre de trois. La première repose sur un constat : l'expérience montre que de petits groupes qui débattent librement d'une question parviennent plus souvent à une radicalisation des positions qu'à un consensus. La deuxième souligne que les espaces de discussion ne peuvent

gommer les différences de statut et de classe qui parcourent la société et que, dans ces groupes, les forts (les plus cultivés, les mieux informés, ceux dont le statut social est le plus envié, etc.) dominant donc les faibles. La troisième met en évidence le fait que la création de scènes de concertation renforce l'exclusion de ceux qui n'y participent pas. Pour prévenir cela, Dienel propose des règles, c'est-à-dire des principes méthodologiques dont l'objectif est de limiter ces risques. Par exemple, les membres de ses cellules travaillent en petits groupes de cinq personnes dont la composition change plusieurs fois au cours du processus, afin d'éviter l'apparition de leaders d'opinions et la création d'alliances autour d'une communauté d'intérêts ou de proximité culturelle ou sociale. Les citoyens ne sont pas livrés à eux-mêmes, mais invités par un animateur à dépasser leur propre opinion pour se situer sur le plan de l'intérêt général et pour construire un avis commun sans recours au vote, grâce à l'élaboration progressive d'un consensus. Le tirage au sort des participants permet de limiter le risque d'exclusion de certaines catégories de population.

Les cellules de planification de Dienel étaient conçues pour traiter principalement des problèmes d'aménagement des quartiers. Le politologue américain Ned Crosby reprend cette idée pour créer quelques années plus tard des jurys citoyens (*citizens' juries*). Les participants, ou jurés, n'ont pas pour vocation de juger quoi que ce soit ; s'ils sont été nommés ainsi, c'est en référence aux jurés d'assises qui sont également de simples citoyens tirés au sort, des « profanes » amenés à donner un avis sur une question d'intérêt général. Sous ce nom de « jurys citoyens » ou sous d'autres appellations¹⁰, de tels dispositifs ont été utilisés et le sont encore en Allemagne, en Belgique, en France, en Espagne et dans bien d'autres pays. Les participants sont généralement en petit nombre, de l'ordre de quelques dizaines pour permettre des

8. P. Viveret, « Pour redonner sa noblesse à l'action politique », *Le Monde diplomatique*, mai 2000.

www.monde-diplomatique.fr/2000/05/VIVERET/13719.html.

9. Voir par exemple L. Blondiaux et Y. Sintomer (dir.), « L'impératif délibératif », revue *Politix*. Vol. 15, n° 57, 2002.

10. Par exemple, « NIP » (noyaux d'intervention participative), terme utilisé en Espagne. Voir « Le modèle NIP », H. Harms, 1998. <http://adonnart.free.fr/doc/citoy/confcit6.htm>.

échanges entre eux, mais certains jurys citoyens, notamment en Espagne, regroupent plusieurs centaines de personnes.

Comme les cellules de planification, les jurys citoyens se penchent le plus souvent sur des questions de portée locale. Mais de nouvelles perspectives apparaissent avec la création dans le milieu médical des États-Unis, en 1977, des « conférences de consensus ». Leur but est de dégager une doctrine dans les cas où, en matière thérapeutique, on observe une diversité des pratiques de soin et des incertitudes sur leurs effets. Un panel de médecins, soumis à des arguments contradictoires de la part d'experts, engage alors une délibération. Des assemblées en plénière et des petits groupes se font et se défont successivement, jusqu'à dégager un consensus et à formuler des recommandations à l'attention de leurs pairs. En cas d'impossibilité de parvenir à un accord, les motifs de controverse et les points de convergence sont soigneusement identifiés.

Cette expérience fournit une nouvelle inspiration à ceux qui considéraient déjà les cellules de planification allemandes ou les jurys citoyens américains avec intérêt. Dans le cas des conférences de consensus, en effet, le débat ne se limite plus à un enjeu local et il ne s'agit pas plus de mobiliser les citoyens au motif qu'ils seront directement concernés par la décision à prendre. Le principe consiste à traiter, par la confrontation d'opinions et l'élaboration progressive d'un consensus, une question complexe à propos de laquelle subsistent de grandes incertitudes.

En 1987, le *Danish Board of Technology*, organisme mis en place à l'initiative du Parlement danois, s'empare de ce principe et l'adapte dans le but de mobiliser un groupe de citoyens à qui il soumet une question controversée, celle de l'usage des organismes génétiquement modifiés dans l'alimentation et l'agriculture. Ce n'est donc pas une sorte d'expertise d'usage qui est mise en avant pour justifier la participation des citoyens, mais plutôt leur sens de la responsabilité et du bien commun. À la demande du gouvernement, qui souhaite disposer d'un aperçu de son opinion publique sur ce sujet, l'organisme danois modifie sensiblement la procédure

américaine en fournissant une formation approfondie aux profanes, en leur confiant le soin de choisir des experts qu'ils auditionneront, en mettant en place un comité de pilotage du processus et en les assistant du concours d'un animateur. Pourquoi ne pas avoir commandé simplement un sondage, réalisé une enquête d'opinion ou même envisagé un référendum ? Parce que, sur cette question complexe, le gouvernement danois estimait qu'il n'existait pas d'opinion construite des citoyens. Le dispositif imaginé visait donc à construire cette opinion chez quelques-uns d'entre eux. Il conserve l'esprit des précédentes démarches, c'est-à-dire l'instauration d'un espace de délibération destiné à un nombre réduit de personnes, chargées d'élaborer une position consensuelle débouchant à son tour sur des recommandations.

Ces adaptations ont fait de ce dispositif un outil d'accompagnement de la décision publique et fondé le « modèle danois » de la conférence de consensus. Le panel est généralement constitué à la suite d'un appel à candidatures par voie de presse, suivi d'une sélection en fonction de critères d'âge, de sexe, de niveau d'éducation et de profession. Depuis lors, il a été utilisé à de nombreuses reprises dans différents pays pour traiter des controverses techniques ou scientifiques et préparer des choix politiques à l'échelle nationale¹¹. Avec l'expérience, les thèmes se diversifient : transport, énergie, environnement, politique sociale, santé, moyens de communication... En France, ce dispositif est généralement appelé conférence de citoyens.

La plupart de ces cellules, jurys, panels ou conférences de citoyens ne sont pas des organes de prise de décision. Ils formulent une proposition, appelée avis ou recommandation, qui est transmise aux organismes ayant autorité pour décider. Ils sont donc conçus comme des outils consultatifs d'aide à la décision.

11. Voir D. Bourg et D. Boy, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Éd. Charles Léopold Mayer/Descartes et Cie, 2005.

Le risque de l'aléa

Ces dispositifs suscitent habituellement plusieurs types de critiques. La première tient au caractère illégitime du mode de recrutement des participants. Alors que les élus, dans un système démocratique, sont issus d'une procédure électorale transparente et ouverte à tous, les panels de citoyens seraient constitués de façon arbitraire et confidentielle. En réalité, il existe une certaine diversité de pratiques à ce niveau, comme le montrent les expériences régionales relatées plus loin.

Cependant, les principes suivants sont généralement respectés :

- le caractère aléatoire du recrutement des personnes, qui doivent cependant être volontaires (tirage au sort, porte-à-porte, appel à candidatures, etc.) ;
- une sélection ultérieure sur cette première liste et notamment le rejet des personnes ayant un lien direct avec la question traitée pour éviter tout conflit d'intérêts ;
- le respect, dans l'échantillon retenu, d'une certaine diversité de statut social, d'âge, de sexe et de profession ; parfois, l'utilisation de quotas pour s'assurer d'une représentation de ces différentes catégories proportionnelle à celle que l'on observe dans la société ;
- une explicitation des critères de choix retenus afin de garantir la transparence du processus.

Le tirage au sort et la mobilisation de profanes dans des processus de décisions politiques apparaissent parfois comme une pratique insolite, alors qu'ils étaient courants dans la démocratie athénienne, qu'ils ont été utilisés en Italie à la Renaissance et qu'ils survivent encore dans la constitution des jurys d'assises¹². Ils reposent sur plusieurs fondements : pour certains, c'est une garantie d'impartialité dans le traitement de sujets controversés ; pour d'autres, c'est l'assurance d'éviter des personnes inspirées par la

recherche du pouvoir ou leur ambition personnelle ; pour d'autres encore, c'est un moyen d'assurer la rotation des responsabilités politiques.

Il est bien entendu qu'un échantillon réduit à quelques dizaines de personnes ne peut se réclamer d'aucune représentativité statistique de l'ensemble de la population, même si l'utilisation de quotas peut parfois le laisser entendre. D'aucuns font remarquer que les panels, composés d'autant de femmes que d'hommes, ouverts à des personnes de faible niveau d'instruction ou ayant des situations économiques contrastées, sont malgré tout plus représentatifs sur tous ces plans que la plupart des assemblées d'élus. Mais cette observation laisse entendre que la représentativité statistique des assemblées d'élus constituerait un critère de légitimité ou d'efficacité de leur action, ce qui est largement contestable. Certes, les fonctions électorales doivent être accessibles à tous, dans une démocratie, en pratique comme en théorie, mais il ne faut pas en faire un principe de représentativité et penser que seule une femme pourrait représenter les femmes ou qu'un ouvrier pourrait parler au nom des ouvriers. Le sociologue Bruno Latour se moque avec raison de cette conception absurde de la démocratie : « Les gros représentés par des gros, les maigres par des maigres, les gays par des gays, bref, une représentation qui supposerait l'identité du représentant et du représenté¹³. » Cette vision est en effet simpliste : les catégories dites sociales sont en réalité socialement construites, leurs frontières sont extrêmement floues et mouvantes et, à l'intérieur de chacune d'entre elles, l'opinion de leurs membres est loin d'être homogène. C'est pour cette raison que certains préfèrent renoncer au respect des quotas au profit d'un principe de diversité sociologique dans la composition du panel, dont l'objectif serait simplement de garantir un accès équitable à chacun et de préserver la richesse de la délibération.

13. In *Concertation, décision, environnement. Regards croisés*, vol. IV. ministère de l'Écologie et du Développement durable, La Documentation française, 2007, p. 197.

12. Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple*, op. cit.

L'information et la recherche d'un processus équitable

Une seconde série de critiques concerne la loyauté du processus délibératif. L'information fournie aux panélistes est-elle neutre ? Est-elle suffisante ?

Les participants aux conférences de citoyens sont parfois appelés « profanes ». Par opposition aux spécialistes d'un sujet, ils sont supposés n'en rien savoir. Si cela a pu s'avérer vrai dans le cas de certaines situations où ils étaient amenés à se prononcer sur des enjeux scientifiques nouveaux, il n'en est évidemment pas de même lorsqu'on les interroge sur l'avenir du monde rural. Tout le monde a entendu parler de la campagne. Mieux : tout le monde en détient des images, des expériences sensibles. Chacun manifeste à son égard un attachement ou un rejet, ou même les deux à la fois. Pour certains, la ruralité renvoie à des lieux de vie, de travail ou de loisirs. Pour quelques-uns, elle évoque de simples lieux de passage, brièvement aperçus depuis la vitre d'une voiture ou d'un train lors d'un trajet entre deux villes, ou connus au travers de reportages télévisés. Pour beaucoup, elle est associée à une histoire familiale et à des héritages culturels. Espaces vides ou espaces pleins, ces lieux du passé ou du présent ne laissent personne indifférent.

Pour la plupart des panélistes, la question n'est donc pas d'évoluer du statut de (relatif) profane à celui de (relatif) connaisseur d'un sujet nouveau. La difficulté consiste à passer d'un espace vécu – fût-ce au travers de la télévision – à un territoire d'enjeux, d'intégrer de nouvelles dimensions à celles que l'on connaît déjà, de se débarrasser des préjugés et de prendre de la distance avec ses souvenirs pour accéder à une réalité différente. Ce décentrement est une partie intégrante du processus de formation et d'échange des participants.

L'information fournie aux panélistes constitue un point délicat car on peut raisonnablement supposer que sa qualité peut

influencer leur jugement de façon décisive. La recherche d'une information « neutre » se révèle bien souvent une utopie, tout particulièrement pour des sujets controversés où les incertitudes sont grandes, c'est-à-dire dans les cas où aucune vérité ne peut être énoncée, où les arbitrages politiques sont particulièrement nécessaires et où les conférences de citoyens prennent précisément tout leur sens. C'est pourquoi la qualité de l'information doit être jugée selon d'autres critères que celui de sa supposée neutralité.

Habituellement, les panels bénéficient de deux types d'information :

- des données factuelles permettant une initiation au sujet traité. Cette partie de l'information doit être la plus impartiale et la moins engagée possible. Il s'agit généralement de documents écrits faisant état de données dont la qualité est vérifiée par un groupe d'experts et/ou par le comité de pilotage. Elle se doit d'être, sinon complète, au moins suffisante pour disposer des bases nécessaires à la compréhension des enjeux. Elle aura vocation d'être scrupuleusement exacte et compréhensible par tous. Dans le jargon des conférences de citoyens, le terme d'« information » se réfère généralement à cette partie spécifique du processus informationnel ;

- des avis engagés et contradictoires, apportés par ceux que l'on appelle le plus souvent les « parties prenantes » : scientifiques, militants, élus, professionnels... Cette phase du processus informationnel est délibérément partielle, son caractère équitable résidant dans un équilibre des points de vue, qui doivent tous être représentés. Comme dans le cas des procès où les jurés entendent la défense et l'accusation, c'est la compréhension des polémiques, des divergences et des points d'accord qui fait ressortir aux yeux des panélistes les enjeux majeurs du sujet traité et les points sur lesquels ils seront amenés à prendre position. Dans la plupart des conférences de citoyens, les panélistes eux-mêmes, après avoir reçu une information générale, interviennent dans le choix des avis qu'ils souhaitent entendre en se prononçant sur des listes qui leur sont proposées par les organisateurs du panel ou en suggérant des profils particuliers.

Deux éléments permettent donc de garantir une certaine équité du processus d'information dans cette seconde phase : d'une part, le fait que les panélistes eux-mêmes puissent décider de l'information qui leur est nécessaire ; d'autre part, la transparence du processus informationnel aux yeux d'observateurs extérieurs et sa surveillance par le comité de pilotage, qui doit veiller à l'équilibre des points de vue apportés.

Certains organisateurs de conférences de citoyens prennent quelques libertés par rapport au processus d'information des citoyens, estimant par exemple difficile de distinguer une information impartiale d'une information partielle. Dans ce cas, il peut arriver que la première phase soit supprimée au profit d'une entrée plus rapide des citoyens dans le débat. Les éléments d'information sont alors apportés dans le débat par les parties prenantes, les deux phases distinguées précédemment étant en quelque sorte confondues.

Leadership et animation

Autres interrogations : l'animateur peut-il influencer sur le processus de façon à peser sur ses résultats ? Les leaders ne font-ils pas l'opinion du panel ? L'accès à la parole est-il le même pour tous et est-il exact que, dans ces panels, les citoyens peuvent faire valoir leur avis sur un plan d'égalité en dépit de leurs différences de statut social et de culture ?

La plupart des observateurs reconnaissent que l'accès à la parole reste généralement inégal du fait des plus ou moins grandes capacités des personnes à formuler leurs arguments. On peut tenter de réduire ces inégalités à l'aide d'animateurs et de techniques particulières comme le travail en groupe ou la diversification des modes d'expression, mais il est vrai que des inégalités subsistent.

L'existence de phénomènes de *leadership* est incontestable, surtout lorsque les processus durent plusieurs jours et que la personnalité des participants peut pleinement s'exprimer. Mais, là encore, la méthode peut en limiter l'effet : rotation des groupes, usage de

modes d'expression diversifiés, absence d'enjeu en termes de reconnaissance pour les panélistes...

L'animation joue donc un rôle important. Il est évidemment légitime que des missions explicites soient données aux animateurs : veiller à ce que les limites de l'exercice aient été assimilées par les panélistes, que le calendrier fixé soit respecté, que l'information fournie soit comprise, que chacun puisse s'exprimer librement, que les phénomènes de leadership restent limités, que s'instaure progressivement une ambiance de respect mutuel et de travail, que les dissensions ne soient pas occultées ni les critiques évacuées, que l'avis final recueille l'assentiment de tous et, le cas échéant, qu'il mentionne explicitement les avis minoritaires là où un consensus n'a pu s'établir, etc. L'animation joue un rôle en ce sens qu'elle doit faciliter un processus de travail dont les règles auront été explicitées aux yeux des participants et acceptées par eux. Les choix méthodologiques comme l'alternance du travail en groupes et en plénière, le travail par écrit ou par oral, l'utilisation de représentations symboliques comme les cartes, photos ou maquettes, les modes d'agrégation ou de hiérarchisation des idées émises : tout cela influe nécessairement sur la qualité des discussions. Les options prises à ce niveau doivent donc être discutées préalablement avec le comité de pilotage et faire l'objet d'une surveillance et de réajustements périodiques en cours de processus en fonction des objectifs recherchés.

L'animation doit donc guider le processus de travail pour le rendre plus efficace. En revanche, elle doit rester sans effet sur le contenu des échanges. Les animateurs construisent un cadre qui est rempli par les panélistes et par eux seuls. Ils doivent donc veiller à ce que leur propre opinion ne soit pas perçue et qu'elle n'influe pas sur le processus, y compris de façon involontaire. Un professionnalisme certain est requis de leur part, qui n'est d'ailleurs pas exclusif d'un contrôle extérieur. Pour cette raison, nombre de conférences de citoyens sont intégralement filmées. Des observateurs extérieurs peuvent également veiller aux attitudes des animateurs et faire le point avec eux si nécessaire.

Le caractère confidentiel ou non de la délibération est parfois controversé. Les partisans de la confidentialité évoquent la plus grande sincérité des panélistes (qui seraient moins soumis aux tentations de la rhétorique ou au risque de rigidité de leur position pour cause d'amour-propre) et leur plus grande indépendance vis-à-vis des pressions extérieures ; ceux qui sont en faveur de la publicité parlent, eux, de la plus grande incitation des panélistes à adopter le point de vue de l'intérêt général ainsi que du moindre risque de marchandage ou de pression.

La question de la compétence

Autre critique habituelle : celle de l'incompétence supposée de simples citoyens à traiter de questions complexes. L'expérience montre que ces citoyens ordinaires disposent généralement d'une capacité de compréhension comparable à celle des élus. C'est ce qui ressort par exemple des évaluations demandées aux experts venus s'exprimer devant eux. Cela n'est pas surprenant dans des sociétés où le différentiel moyen de culture et d'éducation entre un élu et ses électeurs est habituellement proche de zéro. Le postulat d'une capacité intellectuelle supérieure de nos dirigeants nous renvoie à l'époque où on justifiait ainsi un gouvernement des élites. Il ne tient plus aujourd'hui. En outre, le temps disponible pour les élus dans le traitement des problèmes complexes n'est pas toujours aussi important que celui qui est consacré par les participants à une conférence de citoyens.

Les citoyens disposent-ils d'un bagage scientifique suffisant pour appréhender des questions complexes ? L'enjeu d'une conférence de citoyens réside le plus souvent dans la complexité d'une question, non pas au sens où la compréhension de celle-ci relève de connaissances spécialisées ou fait appel à des capacités intellectuelles inhabituelles, mais parce qu'elle se trouve au croisement de domaines différents : scientifique, technique, économique, social, moral... Ce n'est donc pas la spécialisation qui est en jeu mais plutôt la transversalité et la capacité de synthèse. Or, les

experts sont souvent cantonnés dans des disciplines particulières. La réponse à la complexité se trouve donc au croisement des éclairages qu'ils proposent.

Cela ne signifie pas que l'expertise doive être écartée des conférences de citoyens. Au contraire, elle en constitue un élément décisif. Mais l'expertise y est mobilisée avant tout pour éclairer les enjeux d'un choix politique. Cela ne signifie pas non plus que l'appréhension de problèmes politiquement complexes ne pose aucun défi intellectuel. Intégrer des données de diverses natures, distinguer les certitudes et les controverses, hiérarchiser les priorités, faire des choix en ménageant l'avenir... Tout cela requiert un effort. Mais cet effort sera d'autant plus à la portée d'un groupe de citoyens que des moyens auront été trouvés pour cela : c'est le rôle des outils méthodologiques qui seront mobilisés lors de l'animation et celui des échanges, qui permettront progressivement à chacun de dégager l'essentiel de l'accessoire.

Ne concluons pas pour autant que le simple citoyen serait par nature une sorte de sage, de candide responsable, de recours miraculeux face à la complexité du monde et aux limites des élus ou des experts. Le postulat émis à son endroit est plus raisonnable : l'intelligence du citoyen peut être mobilisée par un processus de travail collectif qui lui confie un rôle actif et met en œuvre pour cela les moyens nécessaires. À cette condition, les conférences de citoyens peuvent constituer un outil d'aide à la décision, non pas parfait, mais suffisamment solide pour s'avérer utile aux décideurs.

La recherche du consensus

Les conférences de citoyens ne débouchent-elles pas sur des « consensus mous » ? Il est vrai que la recherche du consensus – que rien n'interdit pourtant par nature d'être « dur » plutôt que « mou » – constitue pour certains une sorte d'idéal de ces dispositifs délibératifs. Et l'expérience montre en effet que les avis émis par les panels de citoyens font le plus souvent preuve de

modération, même si la recherche d'une position commune n'a pas interdit à certains panels de se montrer innovants dans leurs propositions. Ce souci d'équilibre tient-il à l'usage de la délibération qui conduit un groupe à tempérer ses extrêmes en marginalisant ses positions ? Le marchandage des opinions conduit-il nécessairement à adopter le chemin des demi-mesures ? Ou la prise de conscience de la complexité des problèmes n'invite-t-elle pas d'elle-même à choisir des voies praticables et à renoncer aux hardiesses des positions marquées, certes séduisantes sur le plan intellectuel mais socialement plus difficiles à appliquer ?

Ni l'audace ni la modération ne constituant en soi des critères de justesse de la décision politique, il faut sans doute poser la question de l'accord et du désaccord. Le premier est nécessaire à l'action collective, le second à la confrontation des opinions et à l'expression des différences, qui ouvrent à leur tour la voie à l'innovation et à la recherche d'alternatives. L'accord permet d'avancer, le désaccord autorise l'ouverture de nouveaux chemins. C'est pourquoi les promoteurs des conférences de citoyens ne recherchent pas toujours l'unanimité des participants sur tous les sujets, mais une identification de leurs points d'accord et de désaccord.

Une menace pour la démocratie représentative ?

Dernière série de critiques, celle qui concerne la légitimité même de la démarche. Ces initiatives relèvent-elles d'une contestation du rôle des élus et, à terme, fragilisent-elles la démocratie représentative ? Que peut apporter au processus décisionnel un avis supplémentaire alors que de nombreux comités consultatifs existent déjà ? Les panels sont-ils responsables des avis qu'ils émettent ? Ne verse-t-on pas finalement dans le populisme et la démagogie ?

La crise de la démocratie représentative évoquée dans le chapitre précédent est en partie à l'origine de l'initiative relatée ici, mais il est évident que l'objectif de ses promoteurs n'est pas de

la décrédibiliser davantage. À la lumière des expériences passées, les panels de citoyens n'ont jamais constitué une menace pour les élus. D'une part, parce qu'ils sont le plus souvent organisés sous leur égide et sous leur regard. D'autre part, parce que le pouvoir décisionnel des élus n'est pas remis en cause. D'ailleurs, la responsabilité des panélistes, aujourd'hui limitée à sa dimension morale, justifie sans doute le fait que ces dispositifs restent confinés à un rôle consultatif, tout comme leur durée de vie limitée. Ce qui ne signifie pas pour autant, on le verra plus loin, que les panélistes ne prennent pas à cœur leur mission ni qu'ils soient tentés par l'irresponsabilité...

Alors que ceux qui s'estiment menacés par les panels semblent souhaiter de voir leur influence réduite, les panélistes eux-mêmes expriment la crainte inverse, c'est-à-dire que la conférence de citoyens ne soit qu'un simulacre de consultation qui leur demanderait un important investissement personnel et ne se traduirait par aucun effet sensible sur le processus décisionnel.

C'est pourquoi il est nécessaire de clarifier les responsabilités de chacun et de passer une sorte de contrat moral entre décideurs et citoyens. Aux premiers reviennent la responsabilité de la décision finale, mais également l'obligation de faire état publiquement de la façon dont ils auront – ou non – pris en compte les recommandations qui leur auront été transmises. Aux seconds, une obligation d'accepter les limites de l'exercice en échange d'une garantie d'écoute et d'attention.

Les panels ne remettent pas en cause l'existence des autres espaces de concertation comme les conseils économiques et sociaux, les comités de quartiers ou les commissions diverses, généralement occupés par des représentants de mouvements associatifs et professionnels. Ils ajoutent leurs voix à celles de ces derniers, permettent de contrebalancer la surreprésentation habituelle des classes moyennes et des jeunes retraités, contestent la professionnalisation de fait de certains représentants et contournent les groupes de pression les plus actifs pour impliquer des citoyens

« ordinaires » et leur ouvrir un espace de participation politique auquel ils ont rarement accès.

Ne vaut-il pas mieux, s'interrogent certains analystes, tenter de rénover les outils démocratiques traditionnels plutôt que d'en ajouter de nouveaux ? Ne faudrait-il pas que les assemblées d'élus, moins contraintes par la discipline des partis, moins soumises aux pressions qui s'exercent sur elles, moins soucieuses de la reconduction de leurs mandats, deviennent de véritables lieux de débats constructifs sur les choix qui engagent la collectivité ? Certes, mais ces deux combats ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Si les panels de citoyens permettent de soulever de telles questions, leur action n'aura pas été vaine.

Deuxième partie

Les panels régionaux

1. Des Européens ordinaires

Donner la parole à des citoyens, oui, mais comment les choisir ? La sélection des panélistes a reposé, dans les différentes régions concernées par le projet, sur un même principe : celui du caractère aléatoire du choix de citoyens « ordinaires » s'exprimant en leur nom propre. Cependant, les modalités concrètes de sélection ont fait l'objet d'options méthodologiques différentes qui sont décrites ici.

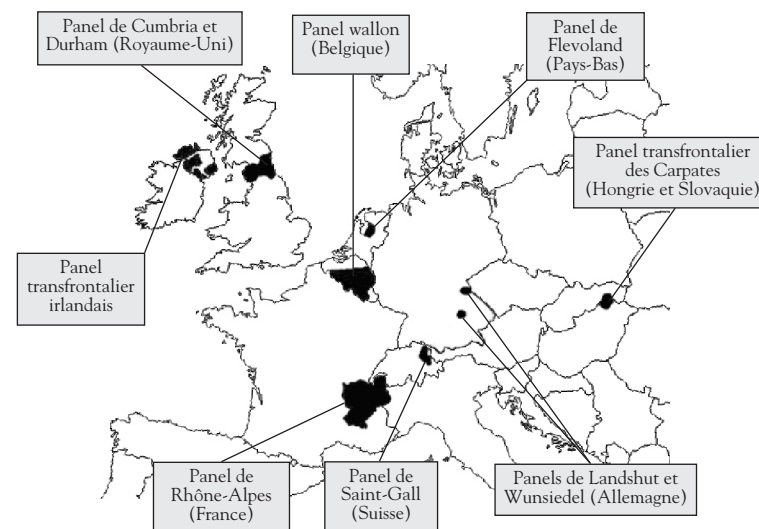
Au-delà de ces différences, la diversité reste le principal objectif du processus de sélection. Celle-ci doit se manifester au sein d'un panel, bien sûr, mais également au niveau du dispositif dans son ensemble. En effet, l'une des originalités de l'expérience relatée ici tient à son caractère européen. Cela ne signifie pas que toutes les régions ni même tous les pays de l'Europe aient pu être impliqués, mais plutôt que la perspective choisie a été délibérément européenne, c'est-à-dire qu'elle a posé aux citoyens concernés la question de leur région pour leur poser ensuite celle de l'Union européenne tout entière. Il faut alors examiner dans quelle mesure les différences existantes entre les régions rurales d'Europe ont pu être prises en compte et alimenter le processus de réflexion et de proposition.

Les panels : des ancrages régionaux contrastés

Le choix des régions a été déterminé par les capacités de mobilisation des partenaires locaux plus que par la possibilité d'opérer un échantillonnage. Ainsi, certaines grandes régions européennes ne sont pas représentées, en particulier les régions méditerranéennes et les régions scandinaves : plusieurs régions invitées n'ont pas participé par manque de volonté politique et/ou de financement. D'autres le sont peu, comme celles des nouveaux États membres de l'Union européenne. Cette absence doit être prise en considération à l'heure d'examiner les travaux des panélistes : leurs recommandations n'ont pas vocation à représenter les attentes de tous les Européens.

Cependant, la configuration finale des panels régionaux reflète certains contrastes à l'échelle européenne, par exemple entre des régions riches marquées par un produit intérieur brut par habitant parmi les plus élevés d'Europe (comme la Région Rhône-Alpes ou le canton de Saint-Gall) et des régions plus pauvres comme les régions slovaques et hongroises. La démographie constitue un autre facteur de différenciation des régions participantes. Selon le géographe anglais John Bryden, « aucun indicateur n'exprime aussi clairement la diversité de l'Europe rurale que la densité de population ». Certaines régions sont marquées par une forte densité de population, comme le comté de Durham, la Wallonie ou Flevoland, alors que d'autres connaissent une densité moyenne, comme dans les Carpates, ou même faible, comme dans certains comtés de la République d'Irlande. D'autres, enfin, sont constituées à la fois de territoires densément peuplés et de territoires quasi inhabités.

Les panels régionaux



Cette carte représente les territoires qui ont fait l'objet des discussions des panels et non pas ceux qui en ont été commanditaires. Ces derniers, comme dans le cas de la Bavière, sont parfois notablement plus étendus.

En outre, les dynamiques démographiques varient sensiblement. Certaines régions connaissent globalement une croissance démographique soutenue, comme en France ou en Suisse, tandis que d'autres voient leur population diminuer, par exemple en Irlande du Nord ou dans le Royaume-Uni. Au sein d'une même région, des territoires revivent et d'autres se vident. Avec ces mouvements démographiques, des populations rurales de souche et de nouveaux arrivants se partagent un même espace géographique et doivent le faire vivre ensemble. Parfois, on trouve parmi les nouveaux arrivants des personnes à faibles ressources qui recherchent des habitations à loyer modéré et des cadres qui souhaitent trouver une meilleure qualité de vie, des habitants de culture urbaine et d'autres de culture rurale... Un autre facteur de différenciation des panels consiste dans le statut administratif des territoires et dans leur étendue. L'objectif initial était de mobiliser des

espaces régionaux, mais les conditions d'insertion des panels ont contraint les organisateurs à définir des configurations locales adaptées aux possibilités et à l'interlocuteur politique. Ainsi, les trois panels d'ampleur régionale sont ceux qui ont été mis en place en Rhône-Alpes, en Wallonie et dans le Flevoland. En Angleterre, en Suisse et en Allemagne ont été choisis des périmètres administratifs plus locaux : canton, comtés, arrondissements... En Irlande, le territoire correspond à divers comtés et villes alors que, en Slovaquie et en Hongrie, il s'agit de petites régions organisées autour de leurs villes centres.

Pays	Territoire concerné par le panel	Habitants (total)
Suisse	District de Toggenburg, canton de Saint-Gall	45 400
Royaume-Uni	Comtés de Cumbria et Durham, Angleterre	1 357 000
Irlande du Nord et République d'Irlande	Comtés de Donegal, Sligo, Leitrim, Cavan, Monaghan et Louth (Rép. d'Irlande) Conseils de Derry, Strabane, Omagh, Fermanagh, Dungannon South Tyrone, Armagh, Newry et Mourne (Irlande du Nord)	
Slovaquie et Hongrie	Région de la vallée de la Bodva (Slovaquie) et région de Szikszó (Hongrie)	
France	Région Rhône-Alpes	6 058 000
Allemagne	Arrondissement de Landshut et arrondissement de Wunsiedel (Bavière)	72 000
Pays-Bas	Province de Flevoland	365 300
Belgique	Région wallonne	3 400 000

Source pour la population : Wikipedia

Les régions représentées dans les différents panels offrent donc une certaine diversité de situations et, en leur sein, des territoires aux évolutions contrastées. À cela il faut ajouter l'hétérogénéité recherchée dans la composition des panels. En permettant une confrontation des expériences et des opinions, celle-ci est indispensable à la richesse des débats et à la qualité des recommandations.

Unité et diversité des zones rurales européennes

Les zones rurales représentent de 80 à 90 % du territoire européen et environ la moitié de sa population. Ces chiffres sont approximatifs car il n'est pas toujours facile de définir une zone rurale. Certes, la campagne est bien différente de la ville, mais, entre les deux, il existe un continuum d'espaces périurbains, de petites villes, de zones plus ou moins densément peuplées, et la distinction entre le rural et l'urbain va devenir de plus en plus obsolète.

Les zones rurales se reconnaissent-elles à leurs paysages ? à la densité de leur population ? à leur culture ? à leur histoire ? à leur sol ? à la façon dont les territoires sont aménagés ? Il est bien difficile de le dire car, de la steppe hongroise aux garrigues méditerranéennes, du vignoble italien aux forêts de Scandinavie, des polders néerlandais aux Highlands écossais, les zones rurales sont très diverses.

Tous les experts s'accordent pour dire que la diversité est le maître mot des zones rurales européennes. Malgré cela, les zones rurales affrontent des défis communs, notamment les suivants :

- l'évolution de leurs activités traditionnelles (agriculture, industrie...) et l'apparition de nouvelles activités (tourisme, loisirs, services aux nouveaux résidents, industrie de pointe...) sous l'effet des mutations technologiques, des déplacements de population, d'une concurrence stimulée par l'ouverture des marchés européens et mondiaux ;
- l'apparition d'usages nouveaux de l'espace et des ressources : sport, promenade, protection environnementale ;

- les grandes évolutions qui traversent les sociétés européennes et dont on ne sait quels effets elles auront sur les territoires : la pénurie énergétique à venir et la recherche de nouvelles sources d'énergie ; le changement climatique ; la diffusion de nouvelles technologies d'information et de communication ; les interrogations autour de la sécurité alimentaire et les exigences croissantes de la société européenne en matière de protection de l'environnement ;
- leurs relations aux villes, faites à la fois de complémentarité et de tensions à cause des mouvements de population, d'usage concurrentiel des sols et des ressources naturelles, comme l'eau ;
- l'absence de politique rurale intégrée au niveau européen.

Extrait du document d'information fourni aux panélistes :
« L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques »,
voir www.citizenspanel.eu

Le recrutement des panélistes est l'un des premiers choix méthodologiques importants que doivent faire les organisateurs. Le principe général est de s'en remettre au caractère aléatoire du tirage au sort pour la sélection des personnes.

Tirage au sort et quotas

En Belgique, la Fondation pour les Générations Futures charge un institut de sondage spécialisé de recruter des candidats volontaires résidant en Wallonie. Un tirage aléatoire de 5 000 individus est d'abord pratiqué en partant de l'annuaire téléphonique, ce qui permet de veiller dès l'origine à une certaine diversité des lieux de résidence dans l'ensemble de la région. Plus de 2 000 contacts sont établis par téléphone et 255 personnes se montrent intéressées. Elles reçoivent alors un courrier précisant dans le détail les objectifs et le déroulement du panel. Quelques jours après, elles sont recontactées et 77 d'entre elles acceptent de s'engager. Parmi celles-ci, les organisateurs retiennent une quarantaine de candidats en veillant à s'approcher le plus possible des ratios existants dans la population régionale en matière d'âge, de

sexe et de statut socioprofessionnel. Un équilibre est également recherché entre les urbains et les ruraux. Finalement, 41 personnes reçoivent le statut de panélistes et 37 d'entre elles participent effectivement au panel.

En France, la démarche est similaire mais, à la demande du conseil régional Rhône-Alpes, la première sélection est opérée sur une liste de onze mille personnes ayant participé à des réunions publiques sur des thèmes divers ayant trait à la politique régionale. Cette option a pour effet de sélectionner des citoyens déjà intéressés par les questions politiques et introduit donc un biais sensible¹. Un institut de sondage se charge de contacter par téléphone les participants, qui doivent avoir plus de dix-huit ans, résider dans la région et s'engager à intervenir à titre individuel. La méthode des quotas permet de sélectionner les profils souhaités en fonction de l'âge, du sexe, de la profession et du département de résidence. 50 panélistes sont sélectionnés, dont 38 participeront effectivement.

Dans le panel transfrontalier des Carpates, un premier tirage au sort de 500 personnes est effectué sur les listes des habitants des communes des deux régions concernées, la vallée de Bodva en Slovaquie et la région de Szikszó en Hongrie. Le projet est présenté à chacune d'elles et, parmi les volontaires, certaines sont choisies en fonction de critères portant sur l'âge, le sexe, le niveau d'éducation, la profession et le lieu de résidence. Un peu plus de 50 panélistes sont ainsi choisis pour chaque panel. Une trentaine d'entre eux seulement participeront effectivement au panel slovaque, alors que 53 composeront le panel hongrois.

La méthode des quotas a pour objectif d'assurer, au sein du panel, une représentation des diverses catégories de citoyens qui soit proche de celle que l'on observe dans la réalité régionale. Une différence cependant : la part des agriculteurs est tellement

1. À la suite des enseignements du panel européen et de sa composante en Rhône-Alpes, le Conseil régional a introduit le tirage au sort au sein de l'ensemble de la population pour les ateliers citoyens qui ont suivi.

réduite que le strict respect de ce principe n'autoriserait parfois aucun d'entre eux à participer. En Wallonie comme en région Rhône-Alpes, les organisateurs estiment difficilement concevable, étant donné la place de l'agriculture dans l'occupation du territoire et dans les politiques rurales, de constituer un panel sans agriculteur. Ils décident donc d'en ajouter deux aux membres du panel, qui sont tirés au sort sur des listes fournies par des organismes professionnels. En Slovaquie et en Hongrie, c'est la proportion d'habitants de hameaux et de petits villages qui est jugée trop faible dans l'échantillon. Leur nombre est doublé à l'initiative des organisateurs pour assurer leur bonne représentation dans un débat sur un sujet qui les concerne au premier chef.

Cette faible part des agriculteurs et des habitants de petits villages dans le monde rural d'aujourd'hui est une surprise pour la plupart des panélistes. « Le monde rural ? Je le voyais comme un espace très agricole, peuplé de gens enfermés dans leur petit monde », déclare ainsi Vincent, dix-huit ans, benjamin du panel wallon. Il ajoute : « Je ne connais pas le milieu rural, j'ai toujours vécu en ville. Ma vision des choses a été très bousculée. » Une impression partagée par Joëlle, la quarantaine : « Je vis en milieu rural, mais la vision que j'avais de l'agriculture, c'est celle que je me suis faite quand j'étais petite. En fait, les choses ont beaucoup changé... De mon petit coin de campagne, je vois bien que les terres agricoles se vendent, mais je n'avais pas une vision claire de la réalité. Ici, j'ai beaucoup appris. J'ai maintenant une vision plus construite. »

À l'exception des corrections opérées pour assurer une meilleure représentation de groupes devenus très minoritaires, les panels belge, français, slovaque et hongrois sont proches, dans leur composition, de la structure de leur population régionale respective, même si les organisateurs savent qu'ils n'en sont pas pour autant représentatifs sur le plan statistique : il faudrait pour cela des échantillons de plus de mille personnes. Les catégories utilisées pour décrire la réalité professionnelle de la société comportent également des limites. Ainsi, on peut connaître le nombre de

retraités de chaque panel, mais, comme ne manque pas de remarquer un observateur : « Retraité, cela ne veut rien dire ! S'agit-il de cadres ou d'ouvriers retraités ? Ce n'est pas la même chose. On peut faire le même constat pour les chômeurs : de quels chômeurs s'agit-il ? »

L'appel au volontariat implique un certain intérêt pour la vie publique, que l'on peut supposer comme étant lié au degré d'intégration sociale des individus. Il n'est donc pas étonnant que les catégories les plus marginalisées (pauvres, immigrés...) ne soient pas représentées, notamment dans les panels wallons et français. Un participant français en fera la remarque : « Moi, par exemple, mes beaux-parents sont ce qu'on appelait autrefois des ouvriers-paysans. Ils travaillaient à l'usine et ils avaient des vaches. Ce sont des gens comme ça qu'on ne trouve pas ici. J'ai l'impression que la bourgeoisie est beaucoup plus représentée. »

Néanmoins, dans les Carpathes, plusieurs panélistes étaient issus des minorités Roms ; certains ne savaient pas écrire. Leur présence au sein du groupe a permis de faire évoluer les perceptions des uns et des autres et de renverser certains préjugés.

Aux Pays-Bas, 2 250 courriers ont été envoyés à un échantillon constitué par la poste néerlandaise par tirage au sort en fonction des codes postaux, de façon à assurer une certaine distribution géographique de l'échantillon. 126 personnes se sont portées volontaires. Des entretiens téléphoniques ont permis de s'assurer de leur compréhension du projet et de recueillir des données sur elles. Selon Dave Huitema, organisateur du panel, « le choix de l'annuaire téléphonique exclut de fait les personnes sans domicile fixe, mais elles sont quasiment inexistantes dans la province du Flevoland. Une difficulté plus importante réside dans le fait que, dans les foyers destinataires des courriers, l'homme a souvent considéré que l'invitation le concernait et non pas son épouse ». C'est notamment pour cette raison que des quotas ont été utilisés pour équilibrer les participants en fonction des critères de sexe, d'âge, de niveau de formation et de lieu de résidence, de façon que les proportions retenues soient comparables à celles de la

région du Flevoland. 16 candidats ont ainsi été choisis. « Nous avons veillé à la présence de ce que nous appelons des “allochtones”, c’est-à-dire des personnes qui ne sont pas originaires des Pays-Bas », précise Dave Huitema. Finalement, 14 citoyens de vingt-deux à soixante-dix-neuf ans participent au panel.

Le choix du hasard

L’Allemagne, patrie de Peter Dienel, possède une antériorité certaine dans l’organisation de jurys citoyens. Il existe des centres spécialisés dans l’organisation de tels événements, qui peuvent mettre à disposition des panélistes des services de garderie pour éviter que les jeunes mères de famille ne puissent participer, ou des traducteurs pour que les populations immigrées ne soient pas exclues.

En Bavière, où deux panels ont été mis en place sur des territoires distincts, Landshut et Wunsiedel im Fichtelgebirg, les panélistes ont été sélectionnés par tirage au sort sur les listes de recensement. Mais aucun quota n’a été utilisé ni aucune correction apportée à l’échantillon pour assurer la représentation des différentes catégories de population. Le tirage au sort est donc le fruit du hasard et du volontariat des citoyens.

« Si le hasard veut que nous ayons 90 % de femmes ou d’hommes dans le panel, nous n’intervenons pas pour corriger ce déséquilibre, assure Hilmar Sturm, conseiller méthodologique et organisateur du panel allemand. Mais dans la réalité, cela n’arrive jamais. Les panels obtenus par tirage au sort sans correction ultérieure offrent une bonne image de la diversité sociale. » Pour lui, il n’est pas question non plus de rechercher une participation accrue de telle ou telle catégorie de population. « Il est possible de créer des espaces de participation destinés à des catégories de population marginalisées dans les processus décisionnels habituels. Mais notre objectif dans ce projet est plutôt de réunir une diversité de citoyens au sein d’un même panel et de faire dialoguer les exclus avec les “inclus”. »

Pour lui, l’absence d’intervention est un gage d’impartialité du processus de sélection. Cette option se justifie par l’impossible représentation de la diversité de la société. « Pour qu’un échantillon puisse être considéré comme statistiquement représentatif de la société, il doit comporter plus de 1 000 personnes. Organiser un panel de cette taille n’est pas impossible², mais c’est une question de moyens et nous n’avons malheureusement pas la possibilité de le faire ici. »

Une invitation a donc été envoyée par le gouvernement régional et par les organisateurs. Une permanence a été mise en place pour que les candidats puissent demander des précisions par téléphone ou au moyen d’un bulletin-réponse. Au cas par cas, les organisateurs ont tenté de répondre aux doutes des candidats ou aux difficultés qui pouvaient entraver leur participation. Deux panels ont ainsi été constitués en Bavière, l’un de 23 et l’autre de 27 citoyens.

En Suisse, le dispositif est similaire, ainsi que le mode de sélection des panélistes. Dans ce pays à la longue tradition de démocratie participative, la consultation des citoyens n’effraie pas les élus car les panels sont considérés comme un canal de discussion utile entre les autorités publiques et les électeurs. Cela ne signifie pas pour autant que tous les citoyens en connaissent l’existence et certains de ceux qui ont été sollicités se sont montrés surpris. L’invitation envoyée par les autorités publiques régionales a contribué à les rassurer à propos de la solidité de l’expérience et de ses possibles débouchés.

Appel au volontariat

Le choix du tirage au sort était également celui de l’association North-South Rural Voice, partenaire irlandais du projet. Mais les listes électorales comme les annuaires téléphoniques leur

2. Comme le montre l’expérience des assemblées délibératives comportant plusieurs milliers de personnes organisées par exemple aux États-Unis par l’association America Speaks : www.americaspeaks.org.

paraissaient incomplets et susceptibles d'exclure certaines franges de population. Un appel à candidatures a été lancé au moyen d'affichettes placées dans les bibliothèques publiques, mais les résultats se sont avérés décevants. Des réseaux associatifs de la société civile ont alors été mobilisés et un appel au volontariat a été lancé. 32 personnes y ont répondu, qui ont toutes été retenues comme membres du panel. L'échantillon ainsi obtenu est très différent de la population locale : les personnes de plus de cinquante ans, par exemple, y sont surreprésentées, ainsi que la population du comté de Monaghan, où l'association est particulièrement active. Le groupe compte 23 femmes et 9 hommes. Mais, pour les organisateurs, qui estiment que la représentativité n'est pas un objectif, cela ne constitue pas un handicap.

Dans les comtés anglais de Cumbria et Durham, le tirage au sort est effectué à partir du recensement et de listes complémentaires fournies par des associations locales, permettant notamment d'identifier de jeunes candidats. Les organisateurs prennent en effet une option méthodologique forte : laisser dans le panel une grande place aux jeunes, qui sont souvent exclus des décisions politiques. Alors que, dans la majorité des pays concernés, l'âge minimum des panélistes est de dix-huit ans, à l'exception de l'Allemagne et de la Suisse qui les accueillent à partir de seize ans, les organisateurs anglais font le choix de recruter une majorité de jeunes de treize à dix-huit ans. Alex est le benjamin du groupe : « J'ai été sélectionné pour participer au panel et j'ai accepté car je trouve cela intéressant de discuter de tous ces sujets. Je vis dans un village, j'aime bien la campagne. Dans le panel, nous avons beaucoup échangé sur des tas de questions. J'ai appris des choses nouvelles. Il y avait beaucoup de jeunes. C'était bien. »

Pour Tom Wakeford et Peter Bryant, organisateurs du panel anglais, l'objectif est d'ouvrir un espace de participation politique à ceux qui en sont privés. S'ils décident de donner une grande place aux jeunes, c'est « parce qu'ils sont des citoyens et que l'on n'entend jamais leur voix, alors qu'ils sont les premiers concernés par nos réflexions sur l'avenir de l'Europe. Ce sont eux qui vivront

dans ce monde que nous leur préparons ». Pour identifier des panélistes potentiels, ils font appel à des associations municipales, des clubs de jeunes et des écoles. « Une telle diversité des modes de sélection, expliquent-ils, relève de notre objectif d'inclure à la fois des citoyens qui ne participent pas ou très peu à la vie publique locale et d'autres qui font partie d'associations municipales et dont on peut penser qu'ils seront mieux placés pour s'assurer que les recommandations seront entendues et que des changements seront mis en œuvre. » Sur la base des candidats ainsi identifiés, les organisateurs réalisent une sélection finale en veillant à un certain équilibre entre hommes et femmes ainsi qu'en fonction de l'origine ethnique et du lieu de résidence des personnes retenues. L'écart d'âge est important dans ce panel : ses membres ont entre treize et quatre-vingt-trois ans.

Tableau récapitulatif des modes de sélection des participants

Région	Nombre de panélistes	Source originelle	Première sélection	Quotas
Wallonie (Belgique)	37	Annuaire téléphonique	Tirage au sort	Oui
Rhône-Alpes (France)	38	Liste fournie par le conseil régional	Tirage au sort	Oui
Panel transfrontalier d'Irlande	32	Milieu associatif local	Appel au volontariat	Non
Cumbria et Durham (Grande-Bretagne)	25	Listes de recensement (adultes), listes fournies par des associations de jeunes et des écoles (adolescents)	Tirage au sort et choix sur listes	Non
Flevoland (Pays-Bas)	14	Annuaire téléphonique	Tirage au sort	Oui

Région	Nombre de panélistes	Source originelle	Première sélection	Quotas
Toggenburg (Suisse)	57 (deux panels)	Recensements communaux	Tirage au sort	Non
Landshut et Wunsiedel (Allemagne)	50 (deux panels, de 23 et 27)	Recensements communaux	Tirage au sort	Non
Panel transfrontalier des Carpates (Hongrie et Slovaquie)	87 (53 en Hongrie, 34 en Slovaquie)	Recensements communaux	Tirage au sort	Oui

Le choix de la diversité des modes de sélection des panélistes

Quelles qu'elles soient, toutes les méthodes choisies pour composer le panel comportent des biais. Selon les sources originales choisies pour contacter ou tirer au sort les candidats, diverses catégories de population peuvent involontairement être éliminées de l'échantillon : les plus pauvres n'ayant pas d'adresse fixe, les étrangers n'ayant pas le droit de vote, les personnes qui ne sont pas actives dans le monde associatif, celles qui n'ont pas de téléphone, etc. L'appel au volontariat, quant à lui, permet de toucher généralement les personnes les plus engagées dans la vie sociale locale. La connaissance de ces biais est indispensable pour juger d'un œil critique les avis rendus. Mais il serait hasardeux de mettre trop rapidement en relation la composition sociologique d'un panel et le contenu de ses recommandations, d'une part parce que nombreux sont les autres facteurs susceptibles d'intervenir sur les débats, d'autre part parce que les personnalités individuelles des panélistes, leur itinéraire et leurs expériences constituent, dans ces groupes restreints, des facteurs extrêmement puissants de différenciation des opinions.

Le rapport d'évaluation³ réalisé par la société Dialogik estime que la diversité des modes de sélection des panélistes constitue une limite aux choix méthodologiques adoptés par les organisateurs. Il note ainsi : « Une suggestion claire à ce niveau est d'organiser le processus de sélection des participants de façon centralisée et non pas de le laisser à l'appréciation des seules régions. Il y a de nombreuses façons de mettre en place un processus centralisé dédié à cela, par exemple au travers d'un petit groupe formé par des organisateurs au niveau européen et des coordinateurs régionaux. Une centralisation du processus de sélection des participants aurait pu anticiper les difficultés et trouver des alternatives pour chaque région tout en préservant une cohérence d'ensemble. [...] Cette recommandation pour plus de cohérence dans le processus de sélection n'est pas incompatible avec le caractère ascendant⁴ de la démarche. Des processus ascendants peuvent être compris comme possédant à la fois une structure décisionnelle décentralisée et un groupe central habilité à faire des choix en matière de procédures et de processus. »

Faut-il indemniser les panélistes ?

La question de la rétribution financière des participants a été posée lors de l'organisation des panels. Un dédommagement et un remboursement des frais de transport leur ont généralement été proposés pour éviter que cet aspect ne limite la participation des plus pauvres : les frais de transport, d'hébergement et de restauration générés par la participation au panel ont donc été pris en charge par les organisateurs. Certains panels ont également proposé de couvrir les frais de garde des enfants ou de personnes âgées, afin de rendre disponibles ceux qui avaient de telles obligations. En outre, une indemnité a été offerte dans la plupart des panels,

3. P. Sellke, O. Renn et C. Cornelisse, *European Citizens' Panel. Final Report of the External Evaluation*, Dialogik, 2007, p. 13.

4. ou *bottom-up*, c'est-à-dire laissant une large place aux initiatives locales plutôt qu'à l'imposition de directives venant d'un niveau centralisé.

de 130 euros par personne (en Allemagne et en Suisse) à 200 euros (en Belgique). En Irlande, des contraintes fiscales n'ont pas permis l'indemnisation des panélistes. Aux Pays-Bas, aucune indemnité n'a été proposée, les organisateurs craignant que la question financière ne motive la participation aux dépens d'un engagement citoyen.

De manière générale, notons qu'il est clairement question d'« indemnité » et non de réelle rémunération, sachant que les panélistes ont investi entre soixante et plus de cent heures chacun.

« Écouter ne nous suffit plus »

Toutes les personnes contactées n'ont pas pu ou n'ont pas voulu intégrer le panel. Quant à celles qui ont accepté le défi de cette nouvelle expérience, pourquoi l'ont-elles fait ? Les raisons invoquées sont nombreuses. Certains mentionnent l'attrait pour la nouveauté de la démarche et pour l'ouverture qu'elle représente. « Ce qui m'a incitée à accepter cette proposition ? La curiosité, répond Jacqueline, membre du panel wallon. J'avais envie de voir ce que ça pouvait donner ! » L'une de ses voisines abonde dans son sens : « J'étais intéressée par le côté humain de l'expérience et le partage des opinions. » « Je voulais en savoir plus sur les problèmes qui affectent les gens dans d'autres régions et voir ce qui nous rassemble », déclare un participant irlandais.

« Un représentant des autorités publiques du canton de Saint-Gall m'a envoyé une lettre pour présenter le panel, raconte Hildgarde, en Suisse. Au début, je n'étais pas intéressée, car je ne connaissais pas du tout ce mode de travail et cela me faisait un peu peur. Puis j'ai réfléchi et, au bout de quelques jours, j'ai changé d'avis. Je me suis dit que cela pouvait être utile et qu'au moins cela m'apporterait de nouvelles idées. C'était une opportunité de discuter avec des gens et d'apprendre. » Elle ajoute que le thème choisi a constitué une motivation supplémentaire : « Je vis dans un milieu très rural. La question de son avenir me touche de près. C'est un sujet de préoccupation pour moi. » D'autres avouent leur

méconnaissance et même leur manque d'intérêt pour le rural. Ainsi Vincent, étudiant en médecine en Belgique : « Je ne connais pas bien le milieu rural. En fait, je n'y connais même rien. J'ai toujours vécu en ville. Mais je suis intéressé par le débat, par la confrontation des opinions : je suis venu pour me faire un avis et pour partager celui des autres. » Il ajoute : « Je pense que c'est une action citoyenne. C'est comme une autre façon de voter. »

L'Europe a constitué un puissant facteur de motivation. « L'Europe, c'est notre avenir », rappelle avec conviction Joseph, panéliste slovaque. C'est également la dimension européenne qui a motivé au premier chef Stéphanie, juriste française qui se qualifie de « très urbaine » et qui déclare également être touchée par la défense de l'environnement.

Mais la motivation principale réside dans la participation à une démarche civique. « Pour une fois qu'on nous demande de nous exprimer et de donner un avis ! », remarque Stéphanie. Romain, jeune étudiant, renchérit : « J'ai pensé qu'il était important que, pour une fois, les simples citoyens donnent leur avis. Que ce ne soit pas toujours les politiques et les experts qui s'expriment. J'ai le sentiment que les citoyens n'ont jamais leur mot à dire, que ce sont les hautes instances qui dirigent tout et qu'il est quand même très rare qu'on demande l'avis de gens comme nous. C'est ça qui est important pour moi. » La participation et le sens civique sont au cœur de la démarche des panélistes, qui se montrent parfois très critiques envers les insuffisances du système représentatif. Pour ces citoyens, dans le débat politique actuel, écouter ne suffit plus : ils revendiquent également un espace de parole. Joseph, comme la plupart des panélistes, reste cependant sceptique sur les suites qui seront données à cette initiative et remarque que la consultation n'engage pas véritablement l'instance qui la sollicite. Myriam, membre du panel français, a la même réserve : « La question est de savoir ce que les décideurs feront de tout cela et s'ils accepteront de nous entendre. »

Tous les organisateurs ont donc dû répondre à ces interrogations pressantes des panélistes : pourquoi mettre en place tout ce

dispositif ? Quelles garanties peut-on leur donner leur assurant qu'ils seront écoutés ?

Il est évidemment impossible de fournir aux panélistes la garantie que leurs recommandations seront suivies d'effets. Mais il est possible de les rassurer sur la sincérité des responsables politiques impliqués dans l'expérience, si ceux-ci acceptent de se présenter devant les panelistes. On peut aussi demander aux décideurs de s'engager à fournir un avis en retour argumenté sur les propositions qui leur seront soumises. Enfin, on peut veiller à ce qu'il ne soit pas méconnu du grand public en donnant une certaine couverture médiatique à l'événement. Les panélistes, en citoyens avertis sinon méfiants, s'interrogeant sur le panel, engagent ainsi un nécessaire « débat sur le débat ». Avant même de s'impliquer dans la réflexion qui leur est proposée et parfois tout au long du déroulement du panel, ils sollicitent des éclaircissements sur les objectifs, sur les choix méthodologiques, sur la qualité de l'information fournie, sur les débouchés attendus...

2. Le dispositif d'information et de délibération

Les conférences de citoyens se déroulent dans un cadre précis, sous la conduite et la surveillance d'instances constituées pour l'occasion. Le dispositif institutionnel et méthodologique mis en place a pour objectif d'offrir des garanties de confort et de pluralité permettant aux panélistes de se forger une opinion en connaissance de cause. Il vise également à donner des garanties de clarté vis-à-vis de l'extérieur, pour éviter tout soupçon de manipulation. Même s'il laisse peu de place à l'improvisation, il supporte cependant des adaptations qui sont présentées ici.

L'architecture

La conception et la mise en œuvre de chaque conférence de citoyens sont supervisées par les organisateurs, qui constituent pour cela un comité de pilotage, qui créera à son tour les autres composantes du dispositif destinées à encadrer l'ensemble de la conférence : équipe d'animation, équipe d'évaluation, experts et témoins, etc.

Le panel de citoyens lui-même n'est donc que l'un des éléments d'un dispositif fonctionnel complexe et défini de façon relativement stricte, dont le comité de pilotage constitue l'élément clé. Ce dernier est le plus souvent composé de représentants du commanditaire politique (en général, une autorité publique, apportant également le financement), un ou des conseillers méthodologiques (le plus souvent, des spécialistes des conférences de citoyens ou de la démocratie participative) et des représentants des organismes à l'initiative du projet (selon les pays, une fondation ou une université...). Dans le cas du panel de la Région Rhône-Alpes, ce comité était également composé des deux animateurs et de trois experts en développement rural.

La qualité des propositions qui seront émises par le panel de citoyens dépend de la liberté laissée à la réflexion au sein de celui-ci et de la diversité des éléments qui seront mis à sa disposition. C'est au comité de pilotage qu'il revient de veiller à ce que ces conditions soient réunies, à travers l'architecture du dispositif et les choix méthodologiques opérés tout au long du processus.

Le comité de pilotage définit donc collectivement les orientations méthodologiques du panel, et notamment le mode de sélection des panélistes. Le cas échéant, il a la responsabilité du choix de l'institut de sondage qui procédera au tirage au sort, la sélection finale des candidats étant généralement faite en coordination étroite avec lui. Il recrute le plus souvent une équipe technique qui aura pour mission de coordonner et de mettre en œuvre l'ensemble du dispositif, d'assurer le compte rendu et de se charger des aspects matériels. Il peut lui déléguer la recherche des experts et des divers intervenants qui interviendront auprès des panélistes, mais, le plus souvent, il supervise cette étape, qui est particulièrement importante. Il peut engager un cameraman qui filmiera les travaux, aussi bien pour faciliter la communication sur le projet que pour garantir sa transparence. Le comité de pilotage peut également s'adjoindre les services d'une équipe d'évaluation. Enfin, s'il ne confie pas cette tâche à l'équipe technique,

il recherche les animateurs qui accompagneront les panélistes tout au long de leurs travaux.

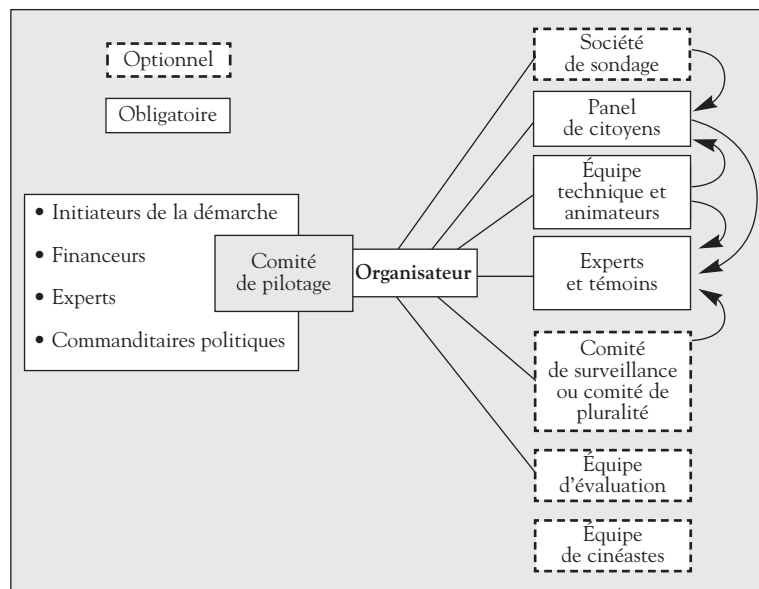
Indépendance des acteurs et pluralité des points de vue

En Belgique, le comité de pilotage a également constitué un comité de pluralité dans le but de garantir une diversité des regards offerts aux panélistes. Composé d'une dizaine de personnes issues d'associations, d'unions d'entreprises, d'organisations professionnelles agricoles ou d'institutions publiques, ce second comité avait pour tâche de proposer une liste d'experts et de témoins à auditionner, puis de recueillir les suggestions des panélistes à ce sujet. Il a également validé l'information remise par écrit aux panélistes en s'assurant de la véracité et de la diversité des points de vue exprimés.

Au Royaume-Uni, les organisateurs du panel de Cumbria et Durham ont constitué un « groupe de surveillance » composé de vingt responsables politiques régionaux et locaux, ainsi que d'un député et d'un représentant du gouvernement régional, chargés de veiller à la qualité des délibérations et de proposer des améliorations. Les membres de ce comité pouvaient aussi vérifier la qualité de l'information transmise aux panélistes, s'enquérir auprès d'eux des conditions de travail qui leur étaient proposées ou de l'absence de pression sur eux.

Le dispositif fonctionnel varie donc d'un pays à l'autre, en fonction des choix de chaque comité de pilotage, eux-mêmes conditionnés par les ressources humaines et matérielles disponibles ainsi que par les exigences des commanditaires et des financeurs.

Organisation classique d'une conférence de citoyens



Un dispositif fonctionnel : l'exemple du panel wallon

Le dispositif mis en place en Wallonie pour assurer le bon déroulement du panel était composé des éléments suivants :

- le **panel** lui-même, composé de 37 citoyens ;
- la **société chargée du recrutement** des panélistes (Sonecom, institut de sondages et d'enquêtes) ;
- l'**initiateur du projet** (la Fondation pour les Générations Futures), qui contribue au financement du panel et supervise l'opérateur ;
- le **commanditaire** (le ministère de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de Wallonie), principal financeur du panel et qui est le premier destinataire des recommandations qui seront émises ;
- l'**opérateur** chargé de la mise en œuvre concrète du panel et de la coordination de l'ensemble (cabinet de conseil Trame) ;

- une équipe de trois **médiateurs** (Atanor) ;
- un **comité de pilotage** (appelé **comité d'accompagnement**) de 8 membres, parmi lesquels des représentants de l'initiateur du projet et du commanditaire, ainsi que des personnalités extérieures (universitaires). Son rôle est de garantir le respect de la qualité procédurale du panel, de valider la composition du comité de pluralité et la procédure de recrutement des panélistes ;
- un **comité de pluralité** de 10 membres issus d'associations, d'institutions publiques, de collectivités territoriales et d'organisations professionnelles aux positions diversifiées voire contradictoires, la composition d'ensemble étant équilibrée. Ce comité est constitué par le comité de pilotage. Son rôle est de valider la liste de personnes-ressources qui seront auditionnées par les panélistes et de vérifier la valeur des documents d'information mis à leur disposition. Il doit garantir la qualité et la diversité des opinions qui seront mises à disposition des citoyens ;
- des **personnes-ressources (experts et témoins)**, au nombre de 22, qui sont auditionnées par les panélistes et qui débattent avec eux. Elles sont choisies en fonction des sujets abordés, sur proposition du comité de pluralité et des panélistes. Les témoins sont des élus, des professionnels, des représentants d'associations et de syndicats, etc. Les experts sont des universitaires présentant leurs travaux sur les sujets abordés par le panel.

En revanche, le panel wallon ne s'est pas adjoint la collaboration d'un évaluateur et les débats n'ont pas été intégralement enregistrés ou filmés.

Trois étapes pour se faire une opinion

Comment donner aux citoyens les moyens de se construire une opinion réfléchie, fondée sur la mise en perspective d'arguments contradictoires, validés ou invalidés par chacun, priorisés et articulés entre eux pour construire une position suffisamment solide ? Classiquement, le processus méthodologique d'une conférence de citoyens débute par une présentation de la question à traiter, des

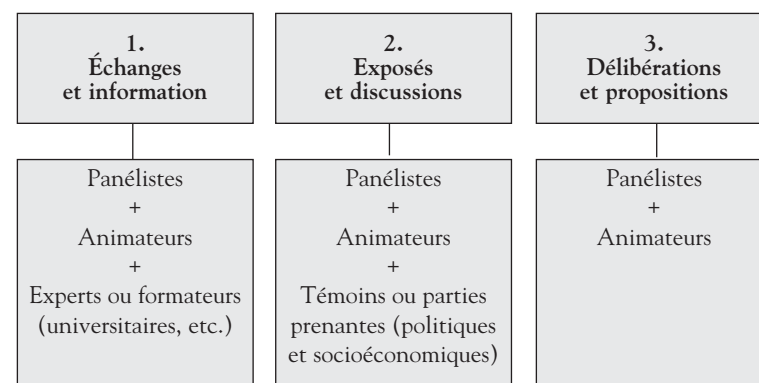
règles de fonctionnement du panel et du cadre général de l'expérience. Une présentation des participants, plus ou moins longue, est également nécessaire pour que le groupe travaille ensuite dans une certaine confiance, tout comme des échanges destinés à s'assurer de leur compréhension du sujet et à mettre en commun leurs connaissances préalables. Après cette introduction, la phase de travail proprement dite est généralement organisée autour de trois étapes successives :

- une information générale, la plus neutre possible, proposée aux panélistes sous forme de document écrits ou de présentations orales, fournies par des intervenants souvent appelées « experts » ou « formateurs ». C'est lors de cette phase que les enjeux sont identifiés, que les données nécessaires à la compréhension du sujet sont rassemblées et que les experts et témoins à auditionner sont identifiés ;

- des éclairages diversifiés, voire contradictoires, donnés lors d'exposés suivis de discussions avec des personnes engagées présentant leurs arguments et acceptant d'en débattre : acteurs économiques, responsables politiques, représentants d'associations, membres d'administrations publiques, chercheurs, etc. Cette deuxième phase place les panélistes dans une posture de questionnement : ils sont invités à recueillir des points de vue variés, à la fois pour combler les lacunes de leur connaissance des enjeux et pour recueillir les arguments nécessaires à la formation de leur propre opinion. Les personnes consultées lors de cette phase sont appelées « parties prenantes », « personnes-ressources » ou « témoins » selon les pays. Ces auditions peuvent être publiques et accessibles à un public d'observateurs.

- une délibération des panélistes entre eux et l'élaboration collective d'un ensemble de propositions qui sont ensuite présentées aux autorités politiques. Pendant cette dernière phase, les participants recherchent un accord entre eux avant de mettre en forme un avis collectif.

Le comité de pilotage suit à distance la conférence de citoyens et n'assiste généralement pas aux sessions de travail. En revanche, les animateurs se chargent d'accompagner les panélistes dans leur réflexion et de veiller à un déroulement sans heurts du processus. Ils sont accompagnés par les évaluateurs et, dans certains cas, par des observateurs.



Le découpage ci-dessus est contesté par certains organisateurs de conférences de citoyens, qui jugent superflue l'intervention d'experts neutres lors de la première étape et qui estiment que l'information factuelle, lorsqu'elle est nécessaire, peut être sollicitée par les panélistes, transmise au cours des exposés de la deuxième phase et analysée à ce moment. Dans ce cas, une première phase reste cependant nécessaire, mais son objectif est simplement de permettre aux panélistes de mettre en commun leurs perceptions de la question posée et de définir la nature des intervenants qu'ils souhaitent auditionner. Dans ce type de configuration, l'intervention des experts n'intervient donc pas dans le choix des témoins par les panélistes, alors que cela peut être le cas lors qu'ils sont présents lors de la première phase.

Étapes et calendriers

Toutes les conférences de citoyens qui ont été réalisées dans les différentes régions participantes se sont déroulées au cours de deux à quatre sessions d'une à deux journées chacune, distribuées au cours d'une période totale de un à trois mois.

En Angleterre par exemple, le processus s'est étalé sur trois week-ends. Le premier a permis aux participants de faire connaissance, de s'informer sur les objectifs de la conférence et les conditions de participation, d'exprimer les principaux problèmes qu'ils souhaitent aborder et de les hiérarchiser. Le deuxième week-end a été l'occasion de recevoir de l'information de la part d'experts et de témoins engagés, d'en débattre avec eux, puis de confronter les analyses des panélistes et de commencer à émettre les premières idées. Enfin, le troisième week-end a été consacré à l'audition de nouveaux témoins ainsi qu'à la formulation des propositions. Il a également fallu, avant de se séparer, choisir les panélistes qui participeraient à la session finale prévue à Bruxelles et convenir des suites à donner à l'ensemble du projet, notamment au niveau de la diffusion des propositions.

En France, le processus s'est également structuré autour de trois week-ends. Dès le premier week-end, des experts ont fourni des éléments d'information sur les dynamiques des espaces ruraux et les panélistes ont pu, au cours de travaux en petits groupes, confronter leurs propres visions d'avenir. Les points qu'ils souhaitent aborder ont été regroupés en trois thèmes et leurs suggestions sur les témoins à auditionner ont été recueillies. Lors du deuxième week-end, six témoins ont été auditionnés, des débats ont été organisés avec eux, puis entre les panélistes, qui ont permis de dégager les premières recommandations. Lors du troisième et dernier week-end, deux autres témoins ont été entendus à la demande des panélistes, puis les propositions formulées et hiérarchisées. L'avis final a ensuite été rédigé par l'équipe technique et transmis aux panélistes, qui ont pu le relire puis transmettre leurs corrections par courrier. Ensuite, cet avis a été communiqué aux

autorités politiques régionales lors de plusieurs réunions du conseil régional.

Aux Pays-Bas, les citoyens se sont réunis à quatre reprises durant une journée entière. Le panel ayant commencé ses travaux tardivement, il a dû conclure après la tenue du panel européen. Ce dernier a donc imposé une étape supplémentaire, imprévue initialement, qui a sans doute modifié la teneur des propositions et a constitué une spécificité du panel néerlandais.

Le processus a été similaire pour tous les panels, à l'exception de celui des Carpates, qui a mobilisé des citoyens hongrois et slovaques. Les deux premières réunions, d'un week-end chacune, ont été organisées séparément dans les deux pays, ce qui a permis aux participants d'acquérir et de mutualiser des connaissances sur le milieu rural de leur propre région. Au cours de chacun de ces panels, des débats ont été organisés avec des experts et des témoins, les citoyens ayant pu alors confronter leurs propres expériences et leurs visions des questions rurales. Des propositions ont été formulées et hiérarchisées. Ensuite seulement, les deux panels se sont réunis pour une session transfrontalière, dont l'objectif était de permettre une synthèse des propositions. À la confrontation des réalités de chaque région et des orientations de chacun des panels s'est ajoutée une barrière supplémentaire malgré la présence de traducteurs, celle de la langue.

En Irlande, le panel a également réuni des participants des deux côtés de la frontière. Contrairement au panel des Carpates, ceux-ci ont travaillé ensemble dès le début du processus. Deux week-ends ont été organisés à un mois d'intervalle, au cours desquels des témoins ont apporté des éléments de débat. Puis, lors d'une journée supplémentaire, les panélistes ont rédigé leurs recommandations.

Pourquoi et comment échanger ?

Un débat sur le débat

La présentation des objectifs et de la méthode constitue le plus souvent la première étape de mise en place des débats. Avant même la première réunion, des éléments d'information sur le projet doivent être fournis aux panélistes, qui réclament dès leur recrutement des précisions sur les objectifs poursuivis et sur le déroulement prévu.

En France, un contrat est proposé aux panélistes avant que ceux-ci ne débutent leur activité (voir encadré p. 102). Même s'il s'agit simplement d'un engagement moral, il permet de clarifier ce qui est attendu par chacun et de soulever des questions auxquelles les organisateurs peuvent répondre de façon à dissiper d'éventuels malaises. Les engagements du commanditaire, la Région Rhône-Alpes, qui est également la principale destinataire de l'avis qui sera formulé, sont particulièrement importants aux yeux des citoyens. Les élus ne s'engagent pas à suivre l'avis des citoyens, mais à en prendre connaissance, à en débattre, à justifier des suites qui seront ou ne seront pas données et, enfin, à rendre publique leur réponse.

« Cette question est délicate, remarque Dave Huitema, initiateur du panel néerlandais. Il faut rassurer les politiques sur le caractère consultatif de l'avis qui sera formulé par les citoyens, de façon qu'ils ne craignent pas une perte de leur pouvoir de décision. Mais, d'un autre côté, les citoyens veulent être certains du poids qu'auront leurs recommandations sur les décisions politiques qui seront prises. »

Dans la plupart des processus consultatifs, le commanditaire n'est pas tenu de donner suite aux suggestions qui lui sont faites ni même de faire état de la prise en compte des avis sollicités. L'engagement de répondre de façon argumentée et de rendre publique cette réponse constitue une exigence démocratique plus importante pour le décideur, qui ne remet pas pour autant en cause son libre arbitre ni la légitimité démocratique dont il se

réclame. Cet équilibre – que l'on peut qualifier de « consultation forte » – est souvent considéré comme un compromis satisfaisant par les citoyens comme par les décideurs.

Une fois les objectifs de la conférence de citoyens expliqués, les modalités de travail et l'esprit des débats sont présentés. Les panélistes sont généralement invités à adopter la posture des élus, qui doivent abandonner leurs préférences personnelles pour se mettre en position de faire des choix en fonction de l'intérêt général. Ils sont incités à exprimer sans crainte leurs questions et leurs doutes. Enfin, il leur est demandé de faire preuve d'écoute et d'ouverture envers les autres panélistes, de façon à élaborer une position commune constructive. Pour certains organisateurs, la recherche du consensus n'est pas systématique : il s'agit plutôt de tenter de faire converger les positions pour, finalement, faire état des points d'accord et de désaccord : c'est le choix du panel wallon, qui mentionnera, dans son document final, quelques avis minoritaires lorsque ceux-ci ne seront pas retenus par l'ensemble du groupe.

En Irlande, les organisateurs invitent les panélistes à se montrer critiques concernant l'organisation du processus, notamment à propos de l'information qui leur est transmise, de la neutralité de l'animateur, de l'absence de pression reçue et de la liberté d'exprimer leurs opinions. Un certain nombre de règles sont soumises à leur approbation, plus particulièrement la question de la confidentialité des débats, qui autorise chacun à une plus grande liberté de parole.

Contrat moral (panel de la Région Rhône-Alpes)

Contrat signé entre le commanditaire (la Région), les panélistes, l'équipe technique (l'association Économie & Humanisme), les animateurs, les experts, les personnes-ressources et le cameraman.

L'ensemble des signataires s'engagent à respecter les valeurs centrales du projet :

- transparence du processus à tous les stades de mise en œuvre de l'atelier ;
- indépendance de l'expression des points de vue des panélistes vis-à-vis de tout groupe de pression et d'intérêt, tout en permettant à ces groupes de s'exprimer ;
- « délibération » fondée sur une information pluraliste, délivrée par des personnes-ressources ;
- dialogue, ouverture d'esprit, capacité d'écoute, respect des opinions des autres ;
- approche ascendante ;
- disposition, tout en étant critique, à être constructif.

Les panélistes s'engagent à :

- participer à l'intégralité des réunions mentionnées ci-dessus. En cas d'impossibilité, ils préviennent Économie & Humanisme
- participer activement aux débats et élaborer de manière collective et constructive leur avis de citoyens (évaluer les politiques existantes et recueillir les propositions de ce qui devrait pouvoir être fait à l'avenir). Cet avis sera remis aux autorités régionales ;
- respecter les opinions de tous les membres du panel. Ils sont invités à se mettre au service de l'intérêt général et non d'intérêts particuliers.

La Région Rhône-Alpes s'engage à :

- présenter son point de vue aux panélistes, comme contribution à la formation de leur opinion ;
- prendre connaissance de l'avis des citoyens ;
- débattre avec les panélistes de cet avis ;

- publier ce qu'elle retient ou non de l'avis et les raisons d'un tel choix ;
- disséminer activement les résultats du processus ;
- assurer l'hébergement et les repas des panélistes pendant les sessions de travail ;
- rembourser leurs frais de transport, voiture (sur barème fiscal) ou transports en commun (sur justificatif).

Économie & Humanisme s'engage à :

- traduire dans l'organisation et la coordination de l'atelier citoyen les valeurs centrales du projet mentionnées ci-dessus ;
- mettre en confiance les panélistes vis-à-vis des organisateurs et des intervenants (transparence des procédures) et des élus/administratifs de la Région (clarté et respect de leurs engagements) ;
- verser aux panélistes une indemnité forfaitaire de 180 euros, réglée à l'issue de la dernière session de l'atelier, sous l'expresse condition d'une participation à l'intégralité des réunions (sauf cas de force majeure) ;
- rembourser aux panélistes les frais de garde d'enfants et/ou de personnes âgées.

Les experts thématiques s'engagent à :

- assurer la qualité de l'information délivrée aux panélistes ainsi que son indépendance vis-à-vis de tout groupe d'intérêt.

Les animateurs s'engagent à :

- faire preuve d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis de tout groupe de pression et parti politique ;
- construire une dynamique constructive et participative au sein du groupe des panélistes.

Le cinéaste s'engage à :

- restituer l'authenticité (et non l'intégralité) des débats au travers d'un film « témoin » d'environ dix minutes.

Les personnes-ressources s'engagent à :

- informer, voire former les panélistes au cours des réunions d'information, de formation et de délibération. Elles font un exposé de leur point de vue, répondent aux questions des panélistes en s'efforçant de faire preuve de pédagogie, de clarté, de respect des questions des panélistes et des positions des autres personnes-ressources.

(Signatures)

La question initiale et la définition des enjeux

Les fondations à l'origine de l'expérience n'ont pas imposé aux organisateurs des panels régionaux d'adopter précisément la même formulation de la question initiale à poser aux citoyens (« Quel rôle pour l'espace rural de demain ? »), mais ont mis l'accent sur trois de ses dimensions essentielles :

- la notion d'espace rural, qui constitue évidemment le concept central du projet. La ruralité peut être prise en compte dans l'ensemble de ses dimensions, qu'elles soient économiques, écologiques, culturelles ou sociales, mais il revient aux citoyens eux-mêmes de définir lesquelles de ces dimensions ils souhaitent aborder, ou d'en introduire de nouvelles ;
- la dimension prospective : il s'agit d'une réflexion sur l'avenir, dont le terme n'est pas précisément fixé mais qui peut être conçu comme l'horizon de formulation des politiques publiques, soit entre dix et quinze ans ;
- la dimension européenne : l'objectif est d'interpeller les institutions de l'Union européenne, il s'agit donc d'engager une réflexion sur l'espace régional tout en préparant un élargissement de la réflexion à l'échelle européenne.

Les formulations adoptées dans les différents pays varient donc légèrement, mais s'articulent autour de ces trois points. Ainsi, en

Slovaquie et en Hongrie, on demande aux panélistes : « Quel avenir envisagez-vous pour la région rurale dans laquelle vous vivez et pour lequel vous êtes prêt à vous engager en tant que citoyen européen ? » En France, le panel s'intitule « Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes ». En Irlande, les panélistes ont été invités à travailler autour de la question : « Quels rôles pour les espaces ruraux dans l'Europe de demain ? » En Belgique : « Nos campagnes, demain en Europe ? » Aux Pays-Bas, le panel est intitulé : « Le futur de la campagne ».

Un observateur du panel français remarque : « Ce qui frappe, c'est l'absence de problématisation. Il s'agit d'un sujet extrêmement ouvert. » Ce flou initial est voulu par les organisateurs, soucieux de ne pas imposer leur propre analyse aux panélistes et désireux de laisser s'exprimer les différences culturelles dans l'appréhension du sujet. La définition des problèmes sera donc en grande partie laissée à l'appréciation des panélistes, aidés par les animateurs et guidés par divers intervenants.

Au cours de la première session, les organisateurs du panel et, dans plusieurs cas, les élus locaux ont cependant l'occasion de préciser la question à traiter. En premier lieu, ils restreignent le champ géographique à l'espace défini généralement par le périmètre administratif correspondant à la compétence du commanditaire politique (la Région, le comté, la province...). Les dimensions européennes constituent un arrière-plan de la réflexion et elles seront abordées de front lors du panel de Bruxelles. L'option consistant à engager une réflexion locale avant de traiter de l'Europe n'avait pas fait l'objet d'un consensus immédiat parmi les organisateurs ; elle sera aussi critiquée par quelques panélistes impatients d'aborder les questions européennes et qui regretteront le passage par l'échelon régional. D'autres, au contraire, le jugeront bienvenu.

En second lieu, les organisateurs invitent les participants à adopter un certain regard : celui des autorités locales en charge de la définition des politiques publiques. Ils leur demandent de se placer du point de vue de l'intérêt général, de manière à orienter

des choix pour l'avenir. Certains élus, lors de présentations introductives au panel, évoquent les questions qui mobilisent leur attention : la démographie, l'emploi, les transports, l'environnement... D'autres mettent l'accent sur la gouvernance des territoires ou sur les relations ville-campagne.

Pour François Tardy, stagiaire au conseil régional Rhône-Alpes et observateur attentif du panel, les élus auraient eu toute légitimité pour introduire des questions plus précises : « Étant à la fois commanditaires et destinataires de l'avis, les conseillers régionaux, à qui les citoyens ont délégué le temps d'un mandat leur souveraineté, apparaissent comme les plus légitimes pour définir le sujet⁵. » Il regrette en particulier que les élus n'aient pas été associés plus en amont à la formulation de la question initiale. Pour d'autres, en revanche, une trop grande immixtion des élus dans la définition de la problématique interdirait tout renouveau dans la façon d'identifier et de traiter les problèmes. En matière de démocratie participative, l'enjeu est bien de faire entendre la voix des citoyens, y compris dans la façon de poser des questions et non pas seulement d'imaginer des réponses aux questions des décideurs. Dans le cas contraire, on réduirait le panel à un rôle d'« expert profane » au service de ses commanditaires.

On aurait pu, alors, imaginer que les panélistes interrogent vigoureusement la question qui leur a été posée, par exemple en se penchant sur le concept de ruralité et sur la pertinence d'une politique publique spécifiquement orientée vers le monde rural. Cette remise en cause du cahier des charges initial est jugée souhaitable par certains chercheurs qui considèrent qu'elle doit même être encouragée, car elle permet une meilleure appropriation du sujet par les citoyens, même si c'est au prix de certaines reformulations⁶. Cette démarche a rarement été encouragée

5. F. Tardy, Rapport d'expérience sur l'atelier citoyen Ruralité, conseil régional Rhône-Alpes, université Lyon 2, 2007.

6. J. Ferrando y Puig. Profane toi-même ! Construction et déconstruction de la légitimité de l'expression des profanes dans des dispositifs participatifs, Journée d'étude Jeunes Chercheurs, IEP Toulouse, 2005.

explicitement ici, bien que, on le verra plus loin, certaines propositions des panels aient débordé de fait le champ du rural pour s'ancrer plus largement dans celui de l'aménagement du territoire, introduisant par exemple des questions relatives à la politique de la ville.

Le fait de poser d'emblée la question des territoires ruraux offre cependant un avantage : celui de renvoyer à une réalité tangible aux yeux des panélistes. Ce n'aurait sans doute pas été le cas si la question posée avait été celle de la gestion du territoire, un concept beaucoup plus abstrait. Pour les simples citoyens, la campagne représente une réalité, des images, des expériences. Certes, dès les premières discussions, ses contours apparaissent fort imprécis. Où commence le rural et où s'arrête la ville ? Comment s'y retrouver dans la multiplicité des problèmes qui se posent aux ruraux et aux urbains à propos de la campagne et faut-il se limiter à ceux qui apparaissent comme spécifiquement attachés à la ruralité ? Il leur reviendra eux-mêmes, en confrontant leurs visions premières, de dessiner les contours du sujet, y intégrant les questions qui leur semblent pertinentes et en écartant les autres. Ainsi, les participants d'Irlande du Nord et de la République d'Irlande ont été invités, dès le premier week-end de travail, à exprimer les thématiques qu'ils souhaitent aborder, d'abord en les inscrivant sur des notes repositionnables, puis en les collant sur un tableau de papier de façon à confronter les idées de chacun. Le regroupement de ces notes a débouché rapidement sur une série d'interrogations qui ont donné corps à la question initiale.

Créer un climat de confiance et de respect

Comment faire en sorte qu'un groupe de personnes qui ne se connaissent pas parvienne à élaborer collectivement un accord et à formuler des propositions crédibles ? C'est l'une des tâches principales des animateurs, dont les interventions contribuent à créer des relations interpersonnelles fondées sur le respect des différences et sur l'écoute.

Apprendre à se connaître, cela passe nécessairement par un long tour de table initial, mais aussi par des échanges informels. En France, les repas ont constitué à ce titre des moments importants : les participants se sont vu attribuer des places à table qui les ont obligés à changer chaque fois d'interlocuteurs. Il s'agissait de faciliter les échanges mais également d'éviter des alliances prématurées. Pas question, par exemple, que les jeunes ou les retraités se retrouvent entre eux, au risque de voir se constituer des sous-groupes qui développeraient une réflexion autonome et risqueraient d'enlever à certains de leurs membres leur autonomie de jugement.

En Angleterre, l'importante proportion d'adolescents dans le panel imposait des méthodes de présentation adaptées. La première demi-journée, un vendredi après-midi, a donc été réservée aux jeunes et consacrée à des jeux. C'est dans une ambiance détendue que les adultes les ont rejoints le lendemain matin pour une balade en canoë et une randonnée pédestre. En début d'après-midi, les travaux ont alors pu commencer. « Nous avions des participants de treize à quatre-vingt-trois ans, rappellent les organisateurs du panel, Peter Bryant et Tom Wakeford. Il était important que tous se sentent bien et particulièrement les plus jeunes, qui étaient peu familiers de ce genre d'exercice. »

La cohésion du groupe est assurée par une ambiance de travail détendue et par le sentiment d'avoir à remplir collectivement une mission d'intérêt public. La conviction, partagée par les panélistes, de l'utilité de l'initiative contribue à instaurer la gravité nécessaire à la mobilisation des énergies et à l'apaisement des désaccords. C'est le rôle des animateurs que de rappeler régulièrement l'objectif à atteindre et de faire apparaître aux yeux de tous les progrès accomplis. « L'un des éléments les plus extraordinaires de ce panel, c'est l'engagement et le sens des responsabilités dont ont fait preuve les citoyens envers ce processus », remarque Niall Fidszuff, organisateur du panel irlandais.

Les responsables politiques, en donnant de leur temps pour discuter avec les citoyens, concourent de façon sensible à marquer

l'importance de l'enjeu. Pour Gwen Lannigan, animatrice du panel irlandais, les bénéfices sont réciproques : « Nous pensons qu'il est évidemment très utile pour les citoyens d'avoir la possibilité d'une confrontation directe avec les responsables politiques. Mais il est également utile pour ces derniers d'engager un dialogue avec les citoyens sur les politiques qu'ils mettront en œuvre. Notre but à travers ce panel est de permettre à des citoyens qui vivront les effets de ces politiques d'être eux-mêmes engagés dans le processus décisionnel et de faire en sorte que leur voix puisse être entendue. »

Pour que ces échanges entre panélistes et intervenants extérieurs soient fructueux, les animateurs doivent s'assurer que les premiers, qui se qualifient communément de « simples citoyens », acquièrent l'aisance nécessaire pour oser questionner des experts ou des responsables politiques. « Cela n'a pas toujours été simple, relève un participant hongrois. Au début, nous étions impressionnés. » D'autres doutent que les décideurs les écoutent. Les organisateurs du panel des Carpates noteront d'ailleurs que la timidité et le scepticisme des panélistes ne seront jamais complètement dépassés et que les réserves des politiques envers la réflexion de simples citoyens ne seront pas toujours entièrement surmontées. « La raison de cet abîme entre citoyens et politiciens peut venir d'un manque de communication et d'information. Mais elle relève aussi d'un manque de confiance. Beaucoup d'hommes politiques de la région raisonnent en termes de batailles politiques et de partis plutôt qu'en termes de développement rural et d'intérêts de la population. Il serait nécessaire de leur donner une information sur les conférences de citoyens, de mettre en évidence combien elles peuvent être utiles à leur travail, pour identifier les besoins et les analyser, pour recevoir des recommandations concrètes susceptibles de régler certains problèmes. Un bureau d'études pourrait peut-être faire tout cela, mais cela prendrait plus de temps et coûterait plus cher. » Aux yeux des participants hongrois, on n'efface pas aussi vite des décennies de rapports verticaux entre les responsables politiques et les citoyens...

Mais la distance entre élus et administrés n'est pas une spécificité d'anciens régimes autoritaires. En Irlande par exemple, oser s'adresser à leurs élus a supposé, pour les membres du panel, l'abandon de certaines réserves. « Au début du processus, notent les organisateurs, il faut prendre le temps nécessaire pour créer entre les membres du panel des relations de confiance et de respect, de façon que, lorsqu'ils seront amenés à engager un dialogue avec des décideurs, ils puissent exercer leur mission avec une certaine assurance et avec le sens des responsabilités. C'est l'objectif principal des deux premières journées. »

Images, visions, représentations...

Prendre conscience de ses représentations préalables constitue une étape importante de la réflexion des panélistes. Dans la plupart des panels, les participants ont été invités à faire partager à l'ensemble du groupe leurs expériences et leurs visions de la campagne, par exemple en choisissant et en commentant des photographies. Surprise : elles suscitent des commentaires contrastés. Un vaste paysage découvert jugé « magnifique » par un participant est vu par un autre comme symbole de la déforestation ; une éolienne apparaît pour certains comme un gage d'avenir et pour d'autres comme une défiguration du paysage... « On ne voit vraiment pas la même chose dans une même image », songe tout haut un panéliste lors de cet exercice, l'air dubitatif.

Paroles de panélistes

« Au début, j'ai eu peur. J'entendais les autres dire "je pense que" alors que personne ne disait "j'ai vu que...". Je me suis demandé si les participants connaissaient vraiment le monde rural. Moi, je le connais un peu car j'ai travaillé à la ferme avec mon oncle qui est agriculteur. J'ai conseillé à ceux qui n'avaient pas l'habitude de la campagne d'aller sur le terrain : "Allez voir ce qui se passe à la campagne. Le samedi, au lieu de faire les boutiques, partez en

pique-nique et allez discuter avec les agriculteurs ! Ils adorent ça." Je crois que certains l'ont fait. Par la suite, j'ai aussi discuté avec des gens du panel qui avaient une connaissance plus concrète de la campagne. Lors de la première session, je n'ai pas beaucoup pris la parole mais maintenant, je suis plus à l'aise et je participe aux débats. »

(France)

« On m'a tout d'abord annoncé au téléphone que mon nom avait été tiré au sort pour participer à un panel en Bavière. J'ai accepté même si, au début, je n'avais aucune idée de ce que cela pouvait être, car je n'en avais jamais entendu parler auparavant. En fait, je suis surtout intéressé par la dimension européenne de ce projet. Car l'Europe représente notre avenir. Je vis en ville et je ne connais pas bien la campagne, mais je pense que le monde rural est important aussi. Je trouve également intéressant de travailler avec des personnes très différentes pour réfléchir ensemble sur notre région. J'ai beaucoup appris de ces échanges car les autres avaient des expériences différentes de la mienne. En fait, la difficulté de cet exercice repose sur le nombre de choses à appréhender pour envisager l'avenir d'un territoire... L'organisation était bonne ; les gens avaient envie de participer et de faire de leur mieux. Nous avons juste manqué de temps pour travailler comme il aurait été souhaitable de le faire. Par exemple, une fois, lors d'un atelier, nous avons dû traiter une question en quinze minutes ! Nous avons débouché sur des propositions, mais je ne suis pas certain que tout puisse être mis en pratique. Politiquement, cela suppose des choix forts. Je suis jeune, mais je pense cependant avoir été entendu par les autres citoyens. En revanche, je ne suis pas certain que nous serons entendus par les politiciens. Ils disent avoir besoin de notre avis, mais le prendront-ils réellement en considération ? J'espère qu'ils nous entendront. Je crains une certaine forme de manipulation. » (Allemagne)

« Au départ, j'ai été un peu surprise d'être contactée parce que je ne suis pas experte en la matière. Mais l'organisatrice avec qui j'ai discuté m'a dit qu'ils cherchaient des néophytes. Maintenant, je suis ravie d'être là, parce que j'apprends beaucoup de choses, je laisse

de côté les idées reçues que j'avais sur le monde paysan. Parmi les participants, certains croient tout savoir alors qu'ils ne savent rien. Moi, je n'hésite pas à dire que je ne sais rien. » (France)

Pour Xavier Delmon, membre de l'association Trame et organisateur du panel wallon, l'objectif de cette étape est de remettre en cause les représentations toutes faites et de dépasser les visions premières. « La question du rural est complexe, il faut dépasser les consensus superficiels et mettre en évidence la diversité des regards. Personne n'arrive innocent dans un tel sujet. »

En effet, les panélistes sont porteurs d'images, de jugements et d'expériences... Identifier ces représentations pour mieux mettre en évidence la diversité de leurs parcours fournit un aperçu de la richesse du sujet et évite de le réduire au regard des experts. Cette étape prépare également les discussions à venir entre des individus porteurs de références parfois opposées. Or, le respect des différences constitue une condition du succès de la délibération car il s'agit moins de mettre les panélistes d'accord que de souligner la nécessité de fixer des orientations politiques communes pour l'avenir, tout en prenant en compte les inévitables différences de points de vue et d'intérêts.

Un autre objectif est de dépasser les clichés. Dans le discours de certains citoyens, la confusion fréquente entre ruraux et agriculteurs, par exemple, en dit long sur la prégnance des perceptions héritées de l'histoire. L'explicitation par chacun de ses propres représentations contribue donc à la prise de conscience de ses préjugés et de ses carences afin d'aborder avec un œil à la fois plus ouvert et plus critique les informations qui seront fournies ultérieurement. Stéphane Delberghe, animateur du panel wallon, estime quant à lui que cette étape n'est pas uniquement un préalable à la réflexion, mais qu'elle constitue en elle-même une composante des propositions citoyennes : « Il est aussi intéressant de faire émerger la complexité des représentations que de trouver un consensus. Le but ici n'est pas de préparer une décision, il est d'éclairer la décision politique. Il est donc utile de faire exprimer

de nouvelles dimensions à ce sujet, qui devront ensuite être intégrées par les politiques dans le processus décisionnel. Y compris les dimensions sensibles et subjectives. »

La recherche de fondements éthiques ou moraux partagés par le groupe de panélistes peut également constituer une étape initiale du processus. Cela a été le cas en Wallonie ou en Rhône-Alpes, où les panélistes ont été invités à débattre des valeurs auxquelles ils étaient attachés. Respect des autres et de l'environnement, partage du territoire et des ressources, égalité et solidarité entre les ruraux et les urbains, tolérance envers les idées des autres ; travail et valorisation de l'initiative individuelle ; citoyenneté et responsabilité de chacun ; convivialité, dialogue et connaissance de l'autre ; laïcité... Cette expression des valeurs morales qui réunissent les membres du groupe contribue à la cohésion du collectif. Elle améliore sa capacité à élaborer par la suite des principes qui lui permettront de dégager des orientations cohérentes dans un domaine vaste et mal connu. Lors des échanges entre eux, le retour sur les valeurs sera évoqué à plusieurs occasions par les panélistes pour argumenter leurs choix en faveur de certaines propositions.

L'information

La fourniture d'information aux panélistes constitue l'une des étapes initiales du processus. Elle peut prendre la forme de documents écrits, d'interventions d'experts, parfois de visites sur le terrain.

Un dossier d'information a ainsi été fourni aux membres de tous les panels, principalement orienté autour d'une présentation de l'espace rural local. Il a été constitué par l'équipe technique, parfois avec l'aide de l'autorité publique, qui a été invitée à fournir des données synthétiques, et sous le contrôle du comité de pilotage.

À ce stade, l'information doit être facilement intelligible et la plus neutre possible, même si elle contribue inévitablement à identifier des enjeux. Le dossier constitué pour le panel français

présente ainsi des statistiques démographiques et des cartes de densité de population, un zonage des aires urbaines et rurales établi par l'INSEE, des éléments sur les taux de croissance de la population et sur l'emploi. Il résume les différentes fonctions de l'espace rural – production agricole, cadre de vie et de loisirs, espaces naturels – et évoque les conflits qui peuvent naître d'une concurrence entre eux. Il présente quelques instruments de planification et de développement (plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriaux...) ainsi que divers espaces de décision (la Région, le département, les communes, les intercommunalités, les parcs naturels régionaux). En revanche, il n'évoque pas nombre de questions qui seront considérées par les citoyens comme des enjeux politiques d'importance : les transports, les énergies renouvelables, le renforcement de la démocratie participative et du lien social, etc. Ces carences sont inévitables dans la mesure où il n'est pas possible de prévoir quelles seront les priorités qui seront dégagées par les citoyens. Elles montrent également que le dossier d'information, au moins dans le cas français, n'aura pas empêché les panélistes d'introduire de nouvelles dimensions dans les questions à traiter.

Les experts ont pour rôle de fournir des éléments d'information et de débat sur la problématique régionale, par exemple en présentant les dynamiques, les enjeux identifiés par les politiques ou les scientifiques, les travaux de prospective existants. Leur discours doit être neutre, c'est-à-dire à la fois complet et sans prise de parti. Les experts interviennent généralement dès la première session de la conférence de citoyens, mais après que les panélistes ont exprimé leurs propres visions du monde rural, de façon que l'intervention des experts complète et interroge celles-ci, sans les modérer de façon trop prégnante.

En France, trois experts sont intervenus : deux universitaires (un économiste et un géographe) et un chargé d'études de la SAFER (Société d'établissement foncier et d'aménagement rural, organisme proche du monde agricole). En Belgique, deux universitaires ont été invités à engager un débat avec les panélistes, sur

la base du document d'information fourni. Aux Pays-Bas, ce sont onze experts qui ont apporté des éclairages particuliers (de l'économie des zones rurales jusqu'à l'environnement) et répondu aux questions des panélistes. En Hongrie et en Slovaquie, trois experts ont apporté des éclairages généraux sur la situation et l'évolution du monde rural.

En Allemagne, le processus suivi par les deux panels a été découpé en seize temps successifs, le premier consistant en un diagnostic partagé, par les citoyens eux-mêmes, des points forts et des points faibles de leurs deux régions, Wunsiedel et Landshut. Le deuxième temps a été organisé autour d'une réflexion sur les risques et les opportunités qui s'offraient dans le futur. Ce n'est qu'au cours du troisième temps, consacré à la question démographique, que les premiers experts et témoins ont été conviés. Deux universitaires et un membre du gouvernement régional sont venus présenter les évolutions en cours. D'autres sont intervenus ultérieurement à propos d'autres thématiques. Un processus similaire a été suivi en Suisse.

Le positionnement des experts s'est donc avéré différent d'un pays à l'autre : parfois généraliste pour une mise en perspective globale des enjeux et des tendances, parfois spécialiste pour un approfondissement de certains sujets. Dans tous les cas, il leur était demandé de faire preuve d'une certaine neutralité, contrairement aux témoins qui interviendront ultérieurement. Certains panels leur ont consacré une place importante, d'autres non.

En effet, la place de l'information apportée par les experts dans le processus de délibération du panel n'a pas fait l'objet de consensus parmi les « méthodologues » engagés dans l'expérience. Cette question a même donné lieu à quelques débats. Pour certains, une phase initiale d'information, clairement identifiée, est indispensable car elle est constitutive de la construction progressive d'une opinion argumentée des citoyens, qui d'ailleurs la réclament. S'en dispenser, c'est risquer de fonder les débats sur des niveaux d'information extrêmement disparates et largement influencés par les médias, par les parcours de formation et de vie de chacun,

par des perceptions localisées ou des ressentis subjectifs. L'information corrige donc les carences existantes et contribue en partie à niveler les niveaux de connaissance des citoyens et à réduire les inégalités de statut entre eux au moment de la délibération. Dans cette perspective, il faut apporter un certain soin à la fourniture d'information et à sa mise en discussion. Pour d'autres, en revanche, l'information fournie risque d'influer sur la réflexion des citoyens. Loin d'être neutre, même lorsqu'elle semble factuelle, elle impose certaines façons de voir les choses, définit les grandes problématiques et en fixe les termes de référence. Le risque de distorsion est alors important et les perceptions spontanées, individuelles et sensibles des participants disparaissent au profit d'une vision plus homogène, proche de la position des experts. C'est ce que semble noter cette jeune panéliste française qui, au moment de la formulation des propositions, regrette le manque d'inventivité du groupe : « Nous sommes restés un peu bloqués. Je ne sais pas très bien pourquoi... Le fait qu'on ait eu des intervenants a restreint l'imaginaire et, finalement, on n'a pas cherché à penser différemment les choses. »

Les partisans de cette position ne s'interdisent pas tout apport d'information dans le processus, mais introduisent celle-ci de façon plus succincte ou au travers des contributions des témoins. En Irlande, par exemple, des éléments d'information généraux sur les politiques européennes de développement rural ont été fournis aux panélistes par les organisateurs au moyen d'un bref exposé oral ainsi que par le biais de documents écrits mis à leur disposition. Puis des discussions ont été organisées et des témoins ont été choisis par les panélistes pour intervenir lors de la session suivante. Ce sont eux qui se sont chargés de fournir les informations demandées par les panélistes. En Angleterre, la démarche a été similaire, l'exposé préliminaire en moins : les panélistes, au cours de discussions réalisées lors de la première session, ont identifié les « fournisseurs d'information » (*information providers*) c'est-à-dire les politiques, les professionnels ou les responsables associatifs qu'ils souhaitaient entendre. Dans ces deux pays, l'apport

d'information « neutre » a donc été bien moins important que dans d'autres panels, voire quasi inexistant.

Les tenants de la première position peuvent être considérés comme les héritiers de la filiation « danoise » des conférences de consensus, pour laquelle l'information joue un rôle-clé. Cette conception s'est imposée du fait que de telles conférences se sont développées principalement dans le champ des controverses scientifiques et techniques, pour lesquelles l'information de base permet aux profanes de saisir la multiplicité des enjeux et de poser ensuite aux experts les « bonnes » questions en réduisant le risque de se voir manipulés par eux. Ceux qui relativisent le rôle de l'information préalable se placent plutôt dans l'héritage de l'Allemand Peter Dienel, qui mobilise l'« expertise d'usage » des habitants à propos de questions relatives à leur quotidien.

Dans lequel de ces champs se place la question posée aux citoyens ? En interrogeant les panélistes à propos de l'avenir du monde rural, aborde-t-on un domaine complexe qui leur est méconnu ou au contraire un domaine familier qui relève du quotidien ? Les méthodologues engagés dans le projet ont répondu de façon sensiblement différente à cette question.

Les témoins et la mise en débat

Les témoins, encore appelés parties prenantes ou personnes-ressources, apportent des avis engagés ou témoignent de leur expérience. Il peut s'agir d'élus locaux, de parlementaires ou de militants associatifs. Ce sont aussi des professionnels impliqués dans le monde rural : agriculteurs, industriels, transporteurs, éducateurs, fonctionnaires de l'administration territoriale, etc.

La plupart d'entre eux ont été choisis par les panélistes, non pas nommément, mais en fonction de leur activité et en réponse aux attentes formulées par le groupe pour se forger une opinion. En Irlande, les panélistes ont ainsi défini six grands domaines sur lesquels ils souhaitaient travailler : transport, urbanisation et aménagements, égalité et diversité culturelle, santé,

environnement, développement local. Ils ont ensuite dressé une liste de questions qu'ils souhaitent poser aux témoins à inviter : « Comment intégrer des personnes de culture urbaine dans les villages ruraux ? » « Comment les programmes de développement des transports collectifs sont-ils établis ? » « Pourquoi les principaux centres de santé sont-ils concentrés dans l'est de la région ? »... Près de soixante-quinze questions sont listées, puis des personnes-ressources sont identifiées : responsables politiques, employés de l'administration territoriale, représentants d'associations, professionnels, etc. Les personnes correspondant à ces profils et susceptibles de répondre aux questions posées sont ensuite recherchées par les organisateurs et invitées à venir débattre avec les citoyens.

Trouver les personnes correspondant aux souhaits des panélistes n'est pas toujours aisé et cela explique en partie le fait que les différents week-ends de travail doivent parfois être séparés de plusieurs semaines. « Le dialogue des citoyens avec les responsables politiques et avec les cadres de l'administration publique est difficile car il ne rentre pas dans le cadre habituel des choses. Alors, les élus et les administratifs, qui sont très occupés, ont rarement le temps d'écouter ce que les citoyens ont à dire », note Niall Fidsduff.

Le constat est identique en France, où les personnes sollicitées pour intervenir se sont parfois montrées réticentes ou dubitatives. « Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'experts et témoins ont eu du mal à identifier clairement l'objectif du panel, observe François Tardy après avoir réalisé des entretiens avec eux. Si, pour la moitié d'entre eux, le propos du panel était bien de demander un avis à un groupe de citoyens et de lui faire élaborer des propositions, pour les autres, l'objectif était d'abord de former des relais d'information auprès de l'ensemble des citoyens. Les plus sceptiques sur la démarche ont déclaré n'avoir pas compris l'objectif poursuivi. » Pourtant, huit personnes acceptent de débattre avec le panel. Trois d'entre elles sont des élus territoriaux : les maires d'une commune rurale et d'une commune

périurbaine ; le président d'une communauté de communes. Le directeur de la SAFER, société en charge des questions foncières, un agriculteur et un représentant de la chambre d'agriculture viennent débattre des questions agricoles. Enfin, deux personnes représentent respectivement l'industrie laitière et le comité régional du tourisme.

La quête incessante de la connaissance

« Nous devrions avoir davantage d'informations, réclame un panéliste. Par exemple sur l'historique de l'agriculture, sur la Politique agricole commune, sur les dispositifs d'appui publics. Sans cela, nous risquons de dire des banalités et de proposer des choses qui existent déjà. » « Chacun des thèmes que nous avons abordés aujourd'hui aurait mérité un week-end de réflexion à lui seul », remarque un autre. « Le sujet est très vaste et nous avons le sentiment de n'avoir fait que l'effleurer », renchérit un dernier.

Le constat est quasi unanime : la plupart des panélistes estiment que l'information dont ils disposent est imparfaite au moment de commencer à rédiger des propositions. « Il faut bien, à un moment donné, faire des choix avec les éléments disponibles, remarque un organisateur. C'est un principe de réalité qui, d'ailleurs, s'impose également aux politiques au moment où ils doivent prendre des décisions. »

Cette soif de connaissances est un signe de l'application que les panélistes ont manifestée tout au long de leur travail. Elle a pu cependant inquiéter certains responsables politiques. L'un d'entre eux leur lancera même, devant l'avalanche de questions adressées par eux aux témoins et aux scientifiques : « Ne vous transformez pas en mini-experts ! » Il expliquera plus tard craindre que les citoyens n'abandonnent leur « fraîcheur » en découvrant la complexité des questions à traiter et que leurs propositions ne perdent ainsi en originalité. Pour Matthieu Calame, ce désir des citoyens de prendre à bras-le-corps la complexité des situations est au contraire un gage de solidité de leur réflexion. « Penser qu'on

puisse discuter d'un sujet aussi complexe sans mobiliser d'innombrables données ni prendre en compte l'avis des experts, ou encore imaginer que la candeur soit gage de pertinence, c'est de la démagogie », dit-il.

Les profanes qui composent les panels, s'ils ne sont pas des spécialistes de l'action publique, ne veulent pas pour autant demeurer candides face à la question qui leur est posée. Candide, l'« esprit simple », personnage créé par Voltaire pour dénoncer les contradictions de son époque, est resté dans l'histoire comme l'expression du gentil naïf, de celui qui bouscule les certitudes et éclaire de son ingénuité les personnes de bonne volonté. Ce mythe pourrait-il inspirer ceux qui critiquent les dérives de la démocratie représentative ? C'est oublier un peu vite que, par la bouche du personnage de Candide, s'exprime la pensée de l'un des plus grands philosophes des Lumières : sa supposée fraîcheur n'est que le reflet habile d'une réflexion aboutie et d'une grande érudition. Vivre dans l'utopie de Candide, c'est penser que la naïveté puisse renouveler durablement la pensée politique et y ouvrir de nouvelles voies. Même si les participants des panels, dégagés des contingences auxquelles doivent faire face de nombreux élus, sont susceptibles de formuler des avis indépendants et de porter des regards renouvelés sur certaines réalités, cela ne les dispense en rien du long et difficile travail qui consiste à rassembler toutes les données d'un problème, à écouter des avis contradictoires, à tenter de comprendre avant de formuler des propositions... Une exigence dont tous ont compris très vite la nécessité.

L'animation : un exercice délicat

Un ou plusieurs animateurs, appelés *facilitators* par les Anglo-Saxons, accompagnent les panélistes tout au long de leur réflexion. Ce sont souvent les « méthodologues » du projet eux-mêmes qui peuvent jouer ce rôle lorsqu'ils l'ont déjà pratiqué dans le passé. C'est le cas par exemple en Allemagne, en Angleterre, aux Pays-Bas ou en Irlande. Parfois, cette tâche est confiée à des

professionnels de l'animation de groupes, comme c'est le cas en France ou en Belgique.

Le rôle de l'animateur ne se résume pas à mettre les participants à l'aise, à distribuer la parole en étant attentif aux plus timides et à veiller au respect des horaires... Il s'agit d'accompagner un groupe dans un cheminement exigeant, puisqu'il passe par la construction d'opinions individuelles autonomes pour aboutir à la formulation d'un avis collectif. Ce n'est donc pas seulement un processus d'échange, mais également de co-construction, où il revient à chacun de préciser sa pensée, de dégager l'essentiel de l'accessoire, d'identifier les points de convergence et de divergence avec les autres.

La première condition pour cela, c'est l'acquisition progressive d'une capacité d'écoute. Betty N'Guyen, de l'organisme Eurodébat, fait remarquer à propos du panel français que la tâche n'est pas toujours aisée : « En France, nous ne sommes pas dans une culture de l'écoute et du respect, mais plutôt dans celle de la polémique et de la controverse. » « C'est sans doute plus naturel pour les Belges, remarque l'animateur du panel wallon. Notre histoire nous invite, même si ce n'est pas toujours facile, à rechercher des compromis. »

Les méthodes d'animation varient sensiblement selon la culture nationale et la personnalité des animateurs. Tous mobilisent cependant quelques principes de base, notamment l'alternance du travail en plénière et en petits groupes. Le travail en groupes restreints est largement recommandé dans les dynamiques collectives comme les conférences de citoyens et devient incontournable pour les panels de plus de quinze personnes. Il favorise l'éloquence des plus réservés et limite l'apparition de leaders d'opinion. Autre principe généralement adopté : la diversification des modes d'expression, de façon à permettre à chacun de trouver les moyens de s'exprimer de la manière qui lui convient le mieux. Si le dialogue constitue le mode essentiel d'échange, le recours à l'écrit est quasi systématique dans les panels. La technique habituelle consiste à distribuer des papiers de couleur autocollants aux

citoyens et de leur demander d'y annoter les questions qu'ils souhaitent aborder ou les propositions qu'ils veulent faire. Ces notes repositionnables sont alors collées sur des tableaux ou sur le mur et classées par thème. Il est ensuite possible aux panélistes de prendre connaissance de l'ensemble des propositions du groupe et, après en avoir discuté de façon à dissiper les éventuelles incompréhensions, de les organiser, ou même de les hiérarchiser. Ils reçoivent pour cela des gommettes de couleur qu'ils collent sur le tableau en face des idées qui retiennent leur attention. Un rapide décompte permet ensuite de savoir lesquelles doivent être abordées en priorité. Ce système de vote offre l'avantage d'être transparent et rapide : il a été largement utilisé et a généralement été très apprécié des participants, même si certains ont eu un peu de mal à s'y faire : « On nous a infantilisés avec ces gommettes ! Moi, à soixante-douze ans, ce n'est pas mon style. Mais à part ça, c'était bien », fait observer Roger, membre du panel wallon, à l'issue d'une séance de travail.

En Irlande, lors de la première réunion du panel, les participants ont composé ensemble les pages de couverture d'un quotidien fictif, le *Border Times*, dans lequel ils ont pu exprimer leur vision de l'avenir du monde rural au travers des nouvelles qu'ils aimeraient y trouver : « La création d'un nouvel hôpital annoncée dans la zone frontalière », peut-on y lire. Ou encore : « Le ministre prend enfin conscience de l'importance de notre environnement. » L'objectif est à la fois de créer un cadre d'échange convivial entre les participants et de favoriser leur prise de parole de façon qu'ils s'autorisent progressivement à exprimer leurs souhaits.

Les photographies sont de puissants déclencheurs d'expression. En Rhône-Alpes, pendant une séance de « photolangage » organisée lors du premier week-end de travail, chaque panéliste a été invité à choisir, parmi un échantillon de photographies mises à leur disposition, celles qui illustrent le mieux ce qu'il apprécie et ce qu'il n'apprécie pas dans le monde rural.

En Belgique, les citoyens ont été invités, entre deux week-ends de travail, à arpenter la campagne proche de leur domicile et à en

rapporter quelques photographies, puis à les commenter. Aux Pays-Bas, les photographies ont été largement utilisées et figurent en bonne place dans le rapport final du panel.

Autre mode d'expression : le dessin. Dans le panel de Cumbria et Durham, en Angleterre, où les jeunes étaient particulièrement nombreux, la représentation de la réalité sous forme de schémas, de cartes et de graphiques a facilité l'expression de tous. Le théâtre a également permis aux jeunes participants anglais d'exprimer leurs visions des problèmes du monde rural et d'engager des échanges.

Il revient aux animateurs de mobiliser ces outils d'expression des participants, de donner la parole aux plus discrets, de reformuler les propos de chacun pour s'assurer de leur bonne compréhension par tous, de synthétiser les propositions, de veiller à ce que l'objectif ne soit pas perdu de vue et que les échanges ne s'éloignent pas trop du cadre fixé, tout en autorisant une certaine flexibilité et en permettant aux participants de prendre des initiatives ou d'introduire de nouvelles questions. Exercice délicat que ce rôle de chef d'orchestre du débat. Par sa position centrale et l'autorité qui lui est donnée dans la conduite du processus, l'animateur dispose de la capacité de peser – volontairement ou non – dans le cours des échanges. Il doit donc faire preuve d'une grande rigueur et de beaucoup de professionnalisme pour que son influence sur le cours du débat soit celle qui est attendue : permettre que les échanges soient productifs, transparents et loyaux, sans intervenir en aucune manière sur le fond. Ainsi Christian Welmeier, animateur du panel suisse, apporte-t-il un soin particulier au résumé des idées issues des échanges entre panélistes : « Cette formulation vous convient-elle ? interroge-t-il après avoir inscrit quelques mots sur un tableau de papier ou sur une feuille de carton qu'il expose devant l'ensemble du groupe. Souhaitez-vous modifier quelque chose ? » Ce n'est qu'après avoir reçu l'assentiment général que la formulation est considérée comme acquise.

Certains animateurs mettent en débat leurs choix méthodologiques afin de prévenir tout autoritarisme de leur part en la matière mais aussi pour sensibiliser les panélistes à leur importance. « Voulez-vous que nous nous répartissions en petits groupes pour traiter cette question ou préférez-vous rester en plénière ? Si nous nous divisons en groupes, chaque groupe s'occupe-t-il d'un thème particulier ou les traite-t-il tous ? Quels sont les avantages et les inconvénients de chaque option ? » La difficulté est parfois de trouver un équilibre entre les discussions sur la méthode et le respect des contraintes horaires...

Finalement, comment mesurer la neutralité des animateurs ? L'évaluation par les panélistes eux-mêmes est un premier moyen de le faire. En Belgique, lors de l'évaluation finale du panel, 60 % des participants jugent que la neutralité des animateurs a été très bonne et 33 % qu'elle était bonne ou satisfaisante. « On ne nous a pas manipulés, c'était très honnête, on était libre », estime ainsi une panéliste wallonne. Un seul participant sur trente a jugé cette neutralité insuffisante. Cette évaluation positive est à mettre en relation avec le sentiment, partagé à l'unanimité par les panélistes, qu'ils se sont sentis respectés par les animateurs.

En France, les panélistes se déclarent également très satisfaits des animateurs, même si certains montrent parfois des signes d'agacement, comme ce jeune participant : « J'ai l'impression qu'on est trop cadrés, qu'on essaye de nous amener vers des projets prédéfinis. Ils nous disent : "C'est hors sujet..." », « Allez plus loin... » Pourquoi remettent-ils en cause ce qu'on dit ? » Un autre participant montre une opinion plus nuancée : « Les animateurs n'orientent pas le débat, en fait ils nous remettent simplement sur la bonne voie. » Ce que confirme sa voisine : « Je me sens respectée. Il y a une volonté d'impartialité. » Et de préciser : « Avec les animateurs, pas de problème. En revanche, je me demande quelles sont les intentions réelles des politiques... »

De façon générale, les panélistes ne mesurent pas l'influence que peuvent avoir les animateurs dans la conduite du débat. C'est ce que remarque Hilmar Sturm, animateur du panel allemand : « Les

panélistes se méfient des politiques, mais pas de nous. Ils devraient. Un animateur qui ne respecterait pas certaines règles déontologiques peut influencer sur la conduite des débats. »

Sandrino Holvoet, de la Fondation pour les Générations Futures, fait un constat similaire en tirant des éléments de son expérience, acquise au cours de plusieurs conférences de citoyens : « Il y a des constantes dans la plupart de ces expériences : les panélistes font preuve d'une grande responsabilité et s'impliquent véritablement dans la réflexion ; ils sont généralement satisfaits des débats mais déplorent le manque de temps qui y est consacré ; ils sont satisfaits du rapport final, souhaitent qu'il soit discuté et estiment le plus souvent que son impact est insuffisant. Enfin, ils manifestent une grande confiance dans les animateurs du processus. »

L'évaluation des animateurs par les seuls panélistes peut donc s'avérer insuffisante. Les interférences de leur part ne sont pas nécessairement perçues par les participants. Le choix d'animateurs extérieurs au sujet traité n'est d'aucun recours en la matière car les échanges concernent rapidement des sujets comme l'environnement, le développement économique, la justice sociale ou la culture, auxquels personne ne peut raisonnablement se prétendre extérieur, d'autant plus que les débats portent parfois sur des valeurs ou des principes de portée générale.

Le risque d'intrusion involontaire dans les débats est sans doute plus grand chez les animateurs – même de bonne volonté – qui nieraient cette proximité inévitable de leur part avec les questions abordées et pourraient, sans en avoir clairement conscience, introduire leurs propres façons de penser dans la réflexion de l'ensemble d'un groupe en donnant plus d'importance à telle ou telle idée. La prise de conscience de ce risque est sans doute le meilleur garde-fou. Sandrino Holvoet juge cependant nécessaire de mettre clairement en garde les animateurs à propos des règles de base à respecter : « Il faut prendre beaucoup de précautions pour ne pas influencer le contenu. Par exemple, les animateurs ne

doivent jamais donner leur avis ni même aborder le sujet traité, y compris lors des pauses ou à l'occasion de débats informels. Cet impératif de non-interférence est une marque de respect de leur part envers l'opinion des panélistes eux-mêmes, en tant que personnes à qui on a confié une mission d'intérêt public. C'est également une condition pour ne pas altérer la qualité des conclusions. Enfin, c'est une exigence de laquelle dépend la crédibilité du processus. »

D'autres précautions peuvent être adoptées. Par exemple, une information préalable des panélistes, attirant leur attention sur les risques de l'animation et sur l'impératif d'impartialité, permet d'aiguiser leur esprit critique et de prévenir toute dérive. Des observateurs, discrètement présents lors des séances de travail, peuvent également constituer un outil utile pour évaluer l'attitude des animateurs et, si nécessaire, pour la recadrer au cours du processus, à l'instar de ce qui a été fait en France, où l'équipe technique et les organisateurs ont pu jouer ce rôle et faire régulièrement part de leurs observations aux animateurs.

L'animation se révèle donc une question cruciale dans le déroulement des panels. Elle reste cependant méconnue des panélistes et, bien souvent, des commanditaires, qui n'y voient qu'une prestation technique dont ils sous-estiment l'influence possible sur le contenu des débats et même sur l'efficacité du processus de travail. D'ailleurs, ses modalités disparaissent trop souvent des documents qui présentent le déroulement des panels, les animateurs semblant se faire transparents au point de ne plus exister. Pourtant, leur travail est d'importance. Réduire les effets non souhaités de leur intervention tout en garantissant la fluidité et l'équité des échanges, se donner les moyens de l'efficacité et de l'équité des méthodes et pouvoir justifier leurs choix : ce sont les objectifs qui doivent être partagés par les animateurs, dont le professionnalisme est indispensable.

La délibération et la rédaction de l'avis

Moment décisif que celui de la délibération... Après avoir entendu experts et témoins, débattu de multiples problèmes, confronté des approches diversifiées, voilà le moment de faire des propositions et – surtout – de s'entendre sur un message cohérent à délivrer aux autorités publiques.

Dans la plupart des panels, les animateurs se chargent de rappeler régulièrement aux participants les points d'accord qui se sont progressivement dégagés, les divergences qui subsistent, les priorités adoptées... Les panélistes sont alors invités à lancer des propositions et à en débattre entre eux pour déterminer celles qui conviennent à tous. La tâche n'est pas toujours aisée... Les animateurs doivent parfois aider les participants à dégager les points de consensus et à abandonner les sujets sur lesquels un accord semble impossible. Le panel se limite alors à attirer l'attention des autorités publiques sur les questions non résolues et leur laisse la responsabilité du choix. La recherche d'un accord unanime reste la règle générale même si, parfois, un vote est utilisé pour trancher. Néanmoins, le choix n'est pas toujours facile, comme le remarque cette panéliste française : « Même avec des gens volontaires, c'est vraiment compliqué d'obtenir une majorité... Maintenant, je me rends compte que les élus ont une tâche plus difficile que je ne le pensais. »

Une relative confidentialité a été requise à ce moment des travaux dans la majorité des panels : elle permet à chacun de faire évoluer son point de vue et de consentir à des concessions sans que son amour-propre en soit gravement affecté pour autant. La plupart des animateurs estiment que le huis clos tend à favoriser la qualité de la discussion alors que le caractère public des débats ouvre la voie à la rigidification des positions, à la recherche d'alliances, à la logique de l'affrontement et aux surenchères.

Bien que les animateurs disent veiller à ne pas imposer à toute force un consensus, les panélistes savent que la recherche d'un accord fait partie de ce qui est attendu d'eux et qu'une position

unanime est la seule susceptible de donner force et crédit à leur avis. Seuls quelques-uns d'entre eux ont fait part d'avis minoritaires lors de la publication de leurs recommandations, notamment dans le panel wallon. Tous se sont cependant employés, par la discussion, à rechercher des compromis et à limer les aspérités éventuelles du débat. « Beaucoup d'idées fantaisistes ont été émises au début du panel, note un panéliste français. Par exemple : il faut maintenir des vaches et des moutons dans la campagne parce que c'est agréable à l'œil ! Il n'y avait parfois aucun réalisme économique. Peu à peu, ces idées ont disparu. Le groupe a régulé tout cela. On arrive finalement à un avis diversifié et crédible. »

Le principe de réalisme, invoqué par les panélistes eux-mêmes au nom d'un nécessaire renforcement de la crédibilité de leur avis, déçoit cependant ceux qui y voient d'abord un manque d'audace, à l'instar de cette panéliste qui remarque : « Je m'attendais à voir des sortes... d'utopies. Je suis un peu contrariée. »

Les animateurs doivent apporter un soin particulier à ce que cette régulation collective s'exerce au moyen de principes explicites, par exemple l'impératif de l'argumentation, ou si nécessaire le vote. Dans le cas contraire, l'éloquence ou l'autorité naturelle de certains panélistes fait office de raison. Quelques clivages au sein du panel peuvent nourrir des tentatives de faire jouer des rapports de pouvoir, notamment la différence d'âge des panélistes. Ainsi un jeune participant au panel de la région Rhône-Alpes remarque-t-il : « Le seul bémol que je mettrais dans le groupe de panélistes, c'est qu'on a remarqué, nous, les jeunes, un gros conflit générationnel. On a l'impression, quand on parle – on m'a d'ailleurs rabattu le caquet hier –, que d'autres personnes pensent qu'on n'a pas notre mot à dire parce qu'on a moins vécu, donc qu'on n'est pas aussi calé qu'elles... On est trop utopiste, voilà, on a trop confiance en l'homme... C'est ce qu'on m'a dit hier : tu es jeune, tu n'as pas vécu, tu as trop confiance en l'homme. C'est le seul bémol que je mettrais. On nous invite, mais ensuite, quand on parle... »

Nous verrons plus loin que le problème s'est révélé particulièrement crucial dans le panel final à Bruxelles, où certains

participants anglais étaient des enfants et de jeunes adolescents. Leur droit à la parole a fait l'objet d'une attention particulière de la part des animateurs, mais la complexité des concepts utilisés, la longueur des séances de travail ou les capacités d'élocution des adultes ont contribué à limiter leur participation. Si cela n'a pas été le cas durant le panel en Angleterre, c'est parce que le nombre des jeunes était important et que le processus avait été adapté à leur niveau de langage, à leurs modes de communication et à leurs capacités de concentration. En revanche, lorsqu'ils se sont révélés représenter une petite minorité, le processus n'a pas pu être aménagé selon leurs spécificités. C'est pour cette raison que l'équipe d'évaluation a suggéré à l'avenir de ne pas mélanger des participants d'âges trop différents⁷.

La rédaction de l'avis peut être le fait des panélistes dans leur ensemble mais elle est généralement prise en charge par les organisateurs du panel à partir des documents produits durant le processus. La version rédigée est alors soumise aux panélistes, amendée par eux si nécessaire, puis validée.

Harmoniser en autorisant la diversité : le défi européen

Comment assurer la cohérence méthodologique de l'ensemble du processus européen tout en permettant l'expression des différences ?

La mise au point des choix méthodologiques de chaque panel a fait l'objet de discussions préparatoires des équipes organisatrices, afin de mettre en commun les expériences de chacun et de définir des principes tout en laissant une certaine marge de manœuvre, nécessaire pour adapter les panels aux attentes des commanditaires, aux contextes culturels nationaux et aux contraintes financières et organisationnelles. Pour cela, les organisateurs et les animateurs des panels régionaux se sont réunis et

7. P. Sellke, O. Renn, C. Cornelisse, *European Citizen's Panel. Final Report of the External Evaluation*, op. cit.

ont rédigé une Charte méthodologique qui affirme les valeurs partagées et précise les marges de manœuvre offertes à chacun des panels.

La Charte méthodologique

Ce document définit des objectifs et des principes constituant un cadre méthodologique commun pour l'organisation du panel de citoyens européen au niveau européen et au niveau régional, afin de contribuer à la qualité méthodologique globale du projet. Il identifie les éléments-clés en matière de « quoi faire » et de « comment faire » de façon à construire un projet commun cohérent. Il décrit les tâches communes et les espaces où il est possible de faire preuve de flexibilité [...].

Un projet citoyen participatif est fondé sur des valeurs centrales : transparence, dialogue, absence de domination (travail en réseau, pas de hiérarchie), approche ascendante, attitude strictement non partisane. Ces valeurs doivent être prises en compte dès le début du projet et appliquées par les partenaires chargés des questions méthodologiques.

En outre, tout particulièrement dans le cas d'un projet pilote, les partenaires (animateurs, organisateurs, financeurs) mettront en avant les objectifs suivants : esprit d'équipe et de collaboration, créativité, échange permanent d'expérience et de savoir-faire [...].

Parmi les nombreuses méthodes participatives, nous avons recherché une méthode qui :

- constitue un outil d'aide à la décision ;
- permette la participation de groupes sociaux très divers ;
- assure la qualité et l'équilibre des points de vue exprimés et des enjeux posés par les experts et les témoins ;
- soit transparente à tous les stades de son déroulement ;
- permette au panélistes d'être indépendants dans la formulation de leurs recommandations ;

- assure une délibération et des débats constructifs et de grande qualité ;
- soit réaliste en termes de budget et d'organisation au niveau européen ;
- soit ouverte aux innovations introduites par le projet du fait de la diversité de langues, de cultures, de traditions politiques et sociales, d'enjeux, et du fait de la distance géographique entre panélistes.

Extraits du préambule de la Charte méthodologique, mars 2006.

La mise en œuvre concrète de cette charte a été laissée à l'appréciation de chacun des responsables des panels, invités cependant à faire part des marges de liberté utilisées par eux et à justifier leurs options, au cours des réunions de coordination qui ont rythmé le processus. Cette flexibilité était, selon les initiateurs de l'expérience, la contrepartie indispensable de sa décentralisation. Demander aux responsables des panels régionaux et aux autorités politiques locales de mobiliser l'essentiel des financements nécessaires devait s'accompagner d'une négociation sur les calendriers, la composition des panels, le rythme des échéances, etc.

Dans son rapport final, l'équipe d'évaluation estime que cette autonomie laissée aux panels régionaux a été trop grande et qu'elle a rendu d'autant plus complexe l'organisation collective du panel final qui s'est tenu à Bruxelles. Mais était-il possible, compte tenu des contraintes financières imposées, de faire autrement et d'adopter, comme le recommandent les auteurs de ce rapport, une attitude plus directive ? Était-il possible de mobiliser des organisateurs locaux qui disposaient généralement d'une expérience s'enracinant dans des héritages nationaux différents tout en leur imposant un schéma unique d'organisation ?

Des différences s'expriment donc dans la mise en œuvre des panels régionaux, que ce soit dans le nombre et le mode de sélection des participants, la durée et le rythme des sessions de travail,

la contribution des autorités politiques locales, la place donnée aux experts et aux témoins, l'action des animateurs. Ces différences ont globalement enrichi le processus, mais il est bien difficile de dire si elles entament ou non la possibilité de mettre en perspective les analyses et les recommandations issues des panels régionaux. Les différences observées tiennent à de nombreux facteurs, au premier rang desquels la diversité régionale joue certainement un rôle majeur. Dans la partie suivante, nous ferons donc l'hypothèse que le contenu de leurs travaux mérite d'être, sinon comparé, au moins lu de façon transversale.

Troisième partie

Constats et propositions issus des panels régionaux

1. Les constats

Les panélistes ont progressivement construit, à partir de leurs propres expériences et de leurs représentations, puis grâce aux apports des experts et des témoins, une vision d'ensemble du monde rural de leur région¹. Ce diagnostic a ensuite servi de base à la construction de leurs visions de l'avenir et à la formulation de leurs propositions.

« Qu'appelle-t-on le rural ? interroge une participante sceptique en entamant une session de travail. Chacun a son point de vue en fonction de son habitat et de ses choix de vie. » Pourtant, même s'ils sont contrastés, puisque formulés par des individus divers et portant sur des contextes régionaux dissemblables, les panoramas dessinés par les huit panels livrent de nombreux points communs. Ils dépeignent des territoires, non pas statiques mais soumis à de fortes évolutions, parfois même à des fractures internes qui, en fonction de la proximité avec les villes ou les pôles d'activité, de leur dynamisme et de leurs ressources, les placent sur des trajectoires divergentes.

1. Ce chapitre fournit un résumé des problématiques identifiées par les panels régionaux mais n'en donne pas une vision exhaustive. Pour un compte rendu détaillé, se référer aux rapports régionaux sur www.citizenspanel.eu.

Agriculture : une activité en mutation

De quoi vivent les ruraux ? Pour beaucoup de citoyens, l'agriculture est le principal pourvoyeur d'emplois dans le monde rural. Dans la réalité, ce n'est plus vrai, sauf dans quelques régions de Grèce et d'Espagne ainsi que dans des pays d'Europe centrale et orientale comme la Roumanie et la Pologne. Partout ailleurs, l'économie rurale est très diversifiée et l'agriculture y est devenue un secteur économique comme un autre. Dans certains pays, l'activité agricole a considérablement régressé pour devenir parfois très minoritaire. Ainsi, en Angleterre, la production à elle seule ne fournit-elle plus que 4 % des emplois ruraux. Si on y ajoute les activités liées à la transformation et au conditionnement des produits alimentaires, on atteint quelque 7 % des emplois, c'est-à-dire deux fois moins que l'industrie ou trois fois moins que le commerce. Même si elle a su se maintenir de façon plus nette dans d'autres pays, tous sont concernés par le fort déclin démographique qu'a connu le secteur agricole au cours des dernières décennies. Cette évolution, majeure pour le monde rural, est mise en évidence par les panels qui mentionnent également la transformation concomitante des techniques de production.

Malgré cela, à l'échelle européenne, l'importance de l'agriculture reste encore sensible dans l'économie rurale et, surtout, elle est à l'origine d'emplois industriels et commerciaux diversifiés, en particulier dans le secteur de l'alimentation. Par ailleurs, elle occupe toujours près de la moitié des terres et façonne largement les paysages. Elle contribue aussi à l'identité des territoires grâce aux produits locaux. On comprend alors que l'agriculture reste malgré tout un secteur de poids pour la plupart des panels. Celui de Wallonie, par exemple, y consacre un chapitre entier de son rapport final et constate : « L'importance qu'a prise l'agriculture au sein de notre panel montre une réelle préoccupation de notre part pour ce secteur. Nous souhaitons voir dans nos campagnes, à l'horizon 2020, une agriculture wallonne diversifiée, rentable, à taille humaine. »

Poids et rôle de l'agriculture dans les zones rurales européennes

L'agriculture est une activité rurale traditionnelle dans toute l'Europe. Outre sa fonction de production, elle joue un rôle, positif ou négatif, dans la protection de l'environnement, avec des impacts sur l'eau, les sols, la biodiversité, les paysages, la pollution et le réchauffement climatique.

L'agriculture couvre en moyenne 45 % de l'espace européen. Cependant, cette part tend à diminuer lentement.

Les secteurs agricole et alimentaire présentent une importance majeure pour l'ensemble de l'économie européenne. L'industrie alimentaire constitue un secteur de premier plan dans l'UE, avec une production annuelle de près de 720 milliards d'euros, soit environ 15 % du total de l'industrie de transformation. Sur le plan mondial, l'UE est le plus grand producteur dans ce domaine. L'industrie alimentaire est le troisième employeur industriel de l'UE, avec plus de 4,6 millions de travailleurs, dont 46 % sont employés dans des petites et moyennes entreprises. Les exportations de produits agricoles et alimentaires représentent une valeur d'environ 62 milliards d'euros par an. Pour sa part, le secteur agricole à lui seul totalise une production d'environ 323 milliards d'euros et fournit l'équivalent de 10 millions d'emplois à temps plein [...].

Le nombre d'emplois agricoles diminue depuis des décennies. Ce déclin est-il historiquement inévitable ou peut-il être stoppé, notamment grâce à des politiques publiques appropriées ?

Pour certains économistes, la diminution de l'emploi agricole est inévitable et tient à la diminution de la part relative de cette activité dans les économies en développement, ainsi qu'aux avantages comparatifs dont disposent des pays non européens dans ce secteur. Pour d'autres, il est nécessaire de mettre en place des politiques volontaristes pour préserver l'emploi agricole. Par exemple, le coût du travail pourrait être réduit et celui de la pollution augmenté afin

d'encourager la création d'emplois dans des secteurs comme l'agriculture ou l'horticulture biologiques. Il n'y a pas consensus à ce sujet, ni parmi les États membres de l'UE ni au sein de la profession agricole.

Extraits du document d'information fourni aux panélistes :
« L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques ».

Lors de ses premières sessions de travail, le panel de Rhône-Alpes a également consacré une place très conséquente à l'agriculture, qui ne s'explique pas par le nombre d'agriculteurs présents en son sein puisque ceux-ci ne représentaient que deux des trente-huit panélistes. Mais contrairement au panel wallon, il lui donnera progressivement moins d'importance au fil des débats.

Pour la plupart des panels, l'activité agricole est considérée comme un élément intégrant de l'identité rurale et fait partie de son histoire. Son apport à la construction des territoires est généralement jugé de façon positive. Le panel de Saint-Gall signale que la qualité de ses paysages, à laquelle contribue l'agriculture, est un atout pour l'activité touristique. Paysage et agriculture sont d'ailleurs les deux éléments les plus appréciés des panélistes suisses quand ils classent les points forts de leur région. Le panel néerlandais juge que « c'est l'agriculture qui maintient les paysages ouverts de la région [...]. Les terres agricoles sont considérées comme des espaces naturels et les agriculteurs devraient jouer un plus grand rôle dans la gestion de la nature ».

Mais cette bienveillance envers le secteur agricole ne vaut pas un blanc-seing. Les panélistes français, en dressant la liste de ce qu'ils veulent éviter dans l'avenir, citent notamment « les cultures intensives, le productivisme, les OGM... ». Ils remarquent que « le développement de l'agriculture, notamment intensive, pose un problème de gestion de l'eau et des ressources énergétiques ». En Hongrie, le panel de Szikszó regrette que l'avenir des petites fermes paraisse aussi incertain, critique les méthodes de production peu

respectueuses de l'environnement et juge que le potentiel de la région n'est pas suffisamment valorisé par l'agriculture. En Bavière, les panélistes constatent que le territoire doit à l'agriculture sa physionomie mais cette agriculture si proche dans les paysages leur semble cependant éloignée dans sa fonction alimentaire : ils déplorent de ne pas pouvoir consommer ses produits et souhaiteraient s'approvisionner localement. Constat identique pour les panélistes suisses, anglais et hongrois, qui demandent que soit améliorée la mise en marché des produits de la région. En Slovaquie, le panel estime que la revitalisation de l'agriculture locale passe par le développement de la filière viticole. En Angleterre, le panel juge que l'agriculture n'est pas une activité suffisamment attractive pour les jeunes et qu'elle doit le devenir. En France, le panel remarque une évolution de l'agriculture vers la diversification, ce qui contribue à maintenir des paysages variés et à préserver les produits du terroir. Il se félicite du développement des démarches de qualité : produits biologiques, appellations d'origine contrôlée... La diversification agricole est également jugée comme positive par le panel néerlandais : « Une plus grande diversité agricole bénéficierait au paysage et à l'identité locale. »

En Irlande, c'est sur les tracasseries administratives auxquelles les agriculteurs doivent faire face que les panélistes mettent l'accent : « Il y a autant de travailleurs dans l'administration que dans les champs. » « Qu'est-ce qui peut être fait pour réduire le niveau de bureaucratie auquel sont confrontés les agriculteurs et le stress que cela provoque chez eux et dans leur famille ? », demande une panéliste irlandaise à un responsable politique national. Réduire la bureaucratie dans le secteur agricole, c'est un souhait également partagé par le panel bavarois.

Démographie et économie : entre régression et prospérité

De nombreuses autres activités économiques créatrices d'emplois sont citées par les panels, notamment les activités de services, la santé, l'éducation... Les zones rurales apparaissent comme porteuses d'une économie diversifiée, mais ne disposent pas toutes des mêmes atouts. Le contraste est frappant entre les deux panels bavarois, dont les membres sont issus de deux régions distinctes, l'arrondissement de Wunsiedel, en Haute-Franconie, et celui de Landshut, en Basse-Bavière, tous deux appartenant au *Land* de Bavière. Le premier est une région à l'économie en déclin et les panélistes y dénoncent la fuite des entreprises, le chômage des jeunes, le lent exode de la population. Le second, dont la ville principale est environ six fois plus peuplée que celle du premier, est plus dynamique. Les principaux problèmes mentionnés par les panélistes concernent le manque de services de garderie, les carences du système de transport public ou le nombre insuffisant de commerces.

Mutations démographiques des campagnes européennes

L'exode rural a marqué l'Europe pendant une grande partie du XX^e siècle. Mais, depuis les années 1970 et 1980, ce mouvement de dépeuplement s'est inversé dans de nombreuses régions.

Aujourd'hui, certaines zones rurales sont redynamisées par l'arrivée de nouvelles populations. Il s'agit en particulier des zones situées dans la périphérie de grandes villes, des zones littorales ou de celles qui bénéficient d'un climat favorable et de nombreux services et, dans une moindre mesure, des zones rurales isolées qui intéressent des entrepreneurs ou des actifs cherchant une meilleure qualité de vie.

Les conséquences de ce renouveau démographique sont multiples : développement des emplois de service ; maintien ou développement des services d'éducation et de santé, de l'administration et des réseaux de transport ; émergence d'initiatives économiques locales ; mais aussi augmentation du prix des terres et des bâtiments ; conflits d'usage et relations parfois difficiles des nouveaux arrivants avec les habitants de souche.

L'arrivée de nouvelles populations est parfois recherchée par les responsables politiques et économiques, notamment pour garantir le maintien des services d'éducation et de santé. De nombreuses collectivités territoriales développent donc des programmes d'accueil des nouveaux habitants afin de revitaliser des campagnes en dépopulation. [...] Cependant, ces initiatives ne font pas l'unanimité parmi les ruraux, qui ne perçoivent pas toujours l'intérêt d'accueillir des « étrangers ». Ces positions contrastées se retrouvent un peu partout en Europe.

Par ailleurs, en dépit de leurs efforts, certaines zones rurales continuent de se dépeupler. Il s'agit par exemple d'anciens bassins industriels ou de zones agricoles en déclin, comme dans le nord et le centre de la France et de l'Espagne, ou dans le sud de l'Italie. Certaines sont fortement tributaires de l'emploi agricole, en particulier en Italie, en Grèce, en Pologne ou en Roumanie, où les petits agriculteurs sont très nombreux et font vivre de nombreuses entreprises de transformation et de distribution. Pour elles, l'évolution de la Politique agricole commune constitue un enjeu majeur.

Faut-il lutter contre la désertification rurale ? Pour les autorités politiques, le maintien ou le redéploiement des services publics (éducation, santé, courrier, administrations...) contribue à maintenir la population en place. Mais ce choix est coûteux et certains s'interrogent sur sa pertinence. Des pays comme la Suède et la Finlande ont préféré, dès les années 1970 et 1980, organiser un retrait progressif des services dans certaines zones. Faut-il à tout prix maintenir une population dans des zones faiblement peuplées ou

faut-il au contraire accompagner les mouvements de population vers les zones les plus recherchées, réservant le reste à la nature ? Y a-t-il un intérêt collectif à maintenir tous les territoires habités ? Le débat n'est pas tranché.

Extrait du document d'information fourni aux panélistes :
« L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques ».

En Hongrie, les zones les moins densément peuplées de la région de Szikszó sont également touchées par l'exode. Les centres urbains drainent vers eux la population active, en particulier les jeunes. Les transports publics, prompts à s'adapter à la diminution du nombre de passagers, se raréfient, ce qui rend plus complexe la circulation de la population restante. D'autres services tendent à se réduire. Dans les régions anglaises de Cumbria et Durham, la « spirale du déclin » est liée à l'absentéisme des propriétaires et au développement des résidences secondaires, deux phénomènes qui contribuent au manque de logements et à l'exode des jeunes couples.

En Suisse, la région de Saint-Gall est également frappée, malgré la qualité de vie des habitants, par le départ des jeunes qui ne trouvent pas suffisamment d'emplois sur place. Le départ des jeunes et le vieillissement concomitant de la population inquiètent les panélistes : « Il est très important que des familles jeunes viennent dans la région de Saint-Gall et y restent. De plus, il faut accueillir de jeunes créateurs d'entreprise pour stimuler l'économie. Il faut rendre la région plus attractive pour les gens qui souhaitent y revenir et l'exode des actifs doit être stoppé. » Pour les panélistes, la première condition pour retrouver des flux migratoires positifs est d'offrir des conditions d'accueil satisfaisantes à de nouveaux résidents, notamment en matière d'accès au logement et de services.

Le départ des jeunes constitue, pour la plupart des panels concernés, l'une des dimensions de l'exode la plus préoccupante. « Quelle place pour les jeunes à la campagne demain ? s'interrogent les

panélistes wallons. Il faut qu'ils puissent avoir accès au logement mais aussi qu'ils aient la possibilité de travailler. Il est donc urgent de soutenir et de favoriser des structures d'encadrement en donnant les budgets nécessaires. Il serait aussi bon d'établir une cartographie des besoins locaux qui permette aux jeunes d'identifier plus facilement les projets professionnels dans lesquels ils pourraient s'insérer ou qu'ils pourraient déployer, créer ou proposer. »

En Irlande, les jeunes quittent les zones rurales pour trouver en ville les formations professionnelles auxquelles ils aspirent. En Slovaquie et en Hongrie, l'isolement et le manque de services sont considérés comme responsables de la fuite des jeunes vers les centres urbains. En revanche, dans la province néerlandaise de Flevoland, cet exode n'est pas considéré comme un problème, au moins s'il reste temporaire : « Beaucoup craignent que les jeunes ne quittent la campagne. Le panel pense qu'à ce sujet il ne convient pas de s'inquiéter. Les jeunes doivent quitter le nid, déployer leurs ailes, étudier et découvrir le monde. Ce qui est important, c'est que le Flevoland soit considéré comme une province vers laquelle chacun a envie de revenir plus tard dans sa vie, pour vivre et travailler. » Le panel suisse va dans le même sens en demandant que le retour des jeunes fasse l'objet de mesures incitatives « pour qu'ils aient envie de s'installer dans la région de Saint-Gall après avoir terminé leurs études ou passé un moment à l'extérieur ».

En Rhône-Alpes, même si certaines zones voient leur population diminuer et leurs services publics se déliter, notamment les réseaux de transport, l'ensemble de la région connaît une situation globale caractérisée par un certain essor démographique. Mais la croissance de la population entraîne d'autres difficultés : augmentation du prix du foncier qui pose un problème d'accès au logement aux jeunes et aux populations marginalisées, développement parfois anarchique des zones urbanisées qui consomment des terres agricoles et des espaces naturels.

La « rururbanisation » est fermement dénoncée par le panel wallon : « Nous sommes bien conscients des besoins d'espace que

demande l'activité humaine [...]. Nous avons senti les contradictions entre notre volonté de développer l'économie et celle de préserver les espaces naturels. Nous ne souhaitons pas que la situation soit figée, mais qu'elle soit bien maîtrisée. C'est la ruralisation négative, celle qui ne respecte pas la ruralité, que nous voulons combattre. » Le panel demande donc que la ruralisation soit stoppée, au profit d'une densification des noyaux déjà urbanisés. Une réflexion qui rejoint celle du panel néerlandais : « Le contraste entre ville et campagne doit s'exprimer dans l'espace. Le paysage doit rester ouvert. Les entreprises et les constructions nouvelles doivent être construites à proximité des villages existants et non pas le long des routes. » Réserver des espaces conséquents pour la protection de la nature et pour la balade, marquer une séparation nette entre la campagne et les centres urbains : ce sont des préoccupations exprimées par de nombreux panels. En région Rhône-Alpes, en revanche, la mixité des espaces est jugée positivement : il s'agit d'intégrer les activités, de faire cohabiter différentes fonctions sur un même territoire, de permettre à la population d'y habiter, d'y travailler et d'y trouver des espaces de nature.

La maîtrise de l'urbanisation et la planification urbaine constituent des sujets difficiles. En Irlande, les panélistes admettent que, une fois que des « ceintures vertes » sont dessinées, il est indispensable qu'un contrôle public s'exerce fermement pour éviter qu'elles ne soient soumises à la pression des constructeurs, mais ils remarquent également qu'une législation trop stricte entrave les possibilités de développement de certains villages, qui ont besoin de s'étendre pour faire face à de nouveaux besoins de leurs entreprises ou de leur population, notamment des jeunes. De tels dilemmes entre développement et protection de l'environnement sont relevés par quasiment tous les panels à propos des infrastructures de transport, du logement, de la création de zones d'activité...

L'emploi

La création d'emplois constitue une préoccupation pour beaucoup de panels. En Bavière, celui de Wunsiedel estime que les soutiens publics à l'économie locale ne sont pas suffisants. En Suisse et en France, les panels s'interrogent sur les possibilités offertes par le télétravail. Ils notent que le développement de techniques de communication permet de conserver des emplois y compris dans des régions éloignées des centres urbains, de limiter les déplacements et donc de préserver l'environnement, mais également de renforcer l'isolement et de contribuer à la perte de lien social dans certaines activités. Enfin, l'accès à ces nouveaux réseaux reste sélectif et peut créer des inégalités.

L'industrie et les services

L'industrie fournit des emplois en zone rurale, notamment :

- dans les grands bassins industriels de France, d'Angleterre, d'Allemagne, etc. ;
- dans les zones rurales où s'est développé un tissu de petites et moyennes entreprises, comme dans les districts industriels d'Italie.

À l'échelle de l'Europe, les emplois industriels sont en recul, mais certaines industries implantées en milieu périurbain font parfois le choix de s'installer dans les zones rurales pour des raisons de sécurité, d'accès aux ressources et de prix du foncier. Certaines d'entre elles restent cependant dépendantes des réseaux de transport.

À l'échelle de l'Europe, les emplois de service représentent la majorité des emplois ruraux. C'est également un secteur qui connaît une croissance relativement soutenue. Les services dépendent principalement d'une clientèle de proximité : ils se développent dans les zones où la population est suffisamment nombreuse.

Les politiques publiques peuvent contribuer à stimuler l'emploi dans les zones rurales de diverses façons :

- en investissant dans des infrastructures de transport adaptées ;
- en maintenant des services publics : éducation, santé, administration ;
- en offrant des appuis à l'installation d'entreprises en milieu rural (fiscalité, etc.) ;
- en soutenant l'agriculture là où elle est fragile, par exemple dans les zones de montagne ;
- en appuyant les dynamiques locales de projet.

Extrait du document d'information fourni aux panélistes :
« L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques ».

L'emploi industriel dans la région de Szikszó, en Hongrie, est dépendant de deux grosses entreprises : un moulin et une usine de production de protéines. Le manque d'investissement industriel est déploré par les panélistes, ainsi que le manque de créateurs d'entreprise mais aussi les carences dans la protection de l'environnement face aux pratiques de certaines industries. En Slovaquie, c'est également l'appui aux entrepreneurs qui est considéré comme nécessaire pour stimuler l'économie locale, mais les contraintes administratives et les difficultés d'accès au capital constituent des entraves. Les panélistes slovaques considèrent qu'il revient aux consommateurs de favoriser dans leurs achats les produits locaux afin d'encourager les entreprises de la région et de diminuer les besoins en transport. Une suggestion qui revient également dans les réflexions du panel suisse.

En Belgique, le panel wallon met lui aussi l'accent sur la création d'entreprise. « L'évolution des mentalités devrait être telle que l'innovation et la volonté d'entreprendre deviendraient un souci permanent. La politique doit stimuler l'entrepreneuriat, inciter les jeunes à se lancer dans des innovations et valoriser la diversification. Un accent spécifique est à mettre sur l'impulsion des moyennes, petites et très petites entreprises. Il ne s'agit pas de se

contenter des réponses simplistes offertes aujourd'hui par les structures d'appui existantes qui demandent aux entreprises de se conformer à une économie standardisée ou au moule dans lequel elles voudraient les faire rentrer. Il faut plutôt les aider à lever les obstacles administratifs, les difficultés fiscales et intégrer les contraintes législatives en faisant preuve de créativité et en adaptant le système. » Cette préoccupation rejoint celle du panel suisse de Saint-Gall, qui milite pour un cadre économique favorisant la prise de risque. C'est donc une action conjointe qui est attendue : d'un côté celle des pouvoirs publics et des grandes institutions du secteur privé (comme la banque ou l'assurance), et de l'autre côté celle des acteurs locaux, habitants, associations et entrepreneurs. Le panel néerlandais va dans le même sens lorsqu'il déclare : « La qualité de vie dans le monde rural est déterminée par la capacité des habitants, des entreprises, des institutions, des associations et des autorités publiques à travailler ensemble. Le rôle du gouvernement est de créer un cadre à l'intérieur duquel les autres instances puissent développer leurs activités. »

Et le tourisme ? Secteur économique de grande importance pour certaines régions, comme la région de Saint-Gall ou celle de Rhône-Alpes, il est considéré à la fois comme une opportunité et une menace. Le tourisme rural permet un apport de richesse et constitue une source d'emploi et de diversification pour l'agriculture, il contribue au maintien de la population et à la préservation du patrimoine, il participe à l'affirmation de l'identité locale tout en générant un brassage culturel salubre. Mais il est aussi porteur de risques en termes de pollution, d'envahissement des sites, de renchérissement du prix du foncier. Enfin, le tourisme peut valoriser l'image de la région, mais il peut également en donner une représentation folklorique ou caricaturale. Dans l'arrondissement allemand de Wundsiedel, le panel suggère que la population et les autorités locales se concertent pour donner à l'extérieur une image de la région cohérente et plus positive. Pour le panel suisse, le tourisme doit s'ouvrir à de nouvelles formules,

comme l'agritourisme et le thermalisme, et viser de nouveaux segments de marché.

Dernier sujet important soulevé par les panels en matière d'activité économique : le rôle des espaces ruraux dans le développement des alternatives énergétiques. Cette question est abordée par les panels français, belge, allemand, néerlandais, suisse et anglais. La production de biomasse et de bois pour la filière énergétique, la mise en place de fermes éoliennes, l'investissement dans l'énergie solaire sont autant de pistes de développement pour les zones rurales. La campagne pourrait-elle devenir prochainement le fournisseur d'énergie des villes ? Elle dispose pour cela de ressources, particulièrement d'espace, qui manque aux agglomérations. Cette perspective soulève cependant des craintes, notamment celle d'une recrudescence des conflits d'usage.

La campagne, un lieu de vie

Les ruraux sont, en matière de culture et de services, des citadins qui vivent à la campagne. Leurs attentes ont évolué au cours des dernières décennies et sont désormais quasiment les mêmes que celles des habitants des villes : transport et mobilité, culture et loisirs, commerces et services publics, etc.

Certes, les ruraux sont conscients des avantages que leur procure leur cadre de vie, notamment des milieux naturels préservés et des paysages de grande valeur. Lorsque cet environnement est choisi, ses charmes sont appréciés : « Le chemin que j'emprunte tous les jours pour aller à mon travail est très beau, je tiens à ce qu'il soit préservé », déclare une jeune panéliste wallonne. Lorsqu'il constitue un lieu de vie imposé, par exemple pour des raisons professionnelles, ne subsistent que les carences. Ainsi, cette panéliste française qui raconte : « J'ai vécu sept ans à la campagne, je n'y retournerai plus jamais. J'étais dans une campagne où il n'y avait pas de transports en commun, pas de halte-garderie, rien de tout ça. Quand il fallait que j'aille en ville, comme je n'avais pas de moyen de locomotion, j'allais en stop. Il n'y avait pas de magasin,

pas de bureau de tabac, rien. Même pas le petit bar du coin, rien. J'ai revécu quand je me suis retrouvée en ville ! »

L'isolement de certaines régions est un constat qui traverse tous les panels, même s'il ne s'applique pas à l'intégralité des espaces régionaux concernés.

Au premier rang des critiques : le transport. Le panel wallon estime que l'absence de mobilité peut constituer, en milieu rural, un facteur d'exclusion sociale. La modernisation du réseau routier est une demande du panel de Wunsiedel, région allemande à l'économie fragile. En Hongrie, le panel de Szikszó note que « la rareté des transports publics dans les zones peu peuplées isole les populations et contribue à l'exode rural, en particulier des jeunes ». Grands utilisateurs des transports en commun et notamment des cars, les jeunes participants du panel de Cumbria et Durham, en Angleterre, mettent également l'accent sur l'importance de renforcer le réseau, d'améliorer la fréquence de la desserte et de rendre l'accès gratuit aux plus jeunes. En Irlande, le panel transfrontalier demande une meilleure connexion entre les réseaux de transport de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande, afin de faciliter les communications entre les deux pays.

Le panel irlandais : concertation transfrontalière

« Nous sommes si proches et nous nous connaissons si mal ! s'exclame une participante du panel irlandais. Nous avons besoin d'événements comme celui-ci pour nous rendre compte que nous avons les mêmes problèmes et que nous devons les traiter ensemble. »

Pour beaucoup de participants au panel transfrontalier qui a réuni autour d'une réflexion commune des citoyens d'Irlande du Nord et de la République d'Irlande, ces retrouvailles ont été émouvantes. Elles ont permis en outre de mettre l'accent sur des questions spécifiques aux zones frontalières, en particulier le sentiment partagé de

vivre « dans les marges » des territoires, loin des centres vitaux et des lieux de décision. « Les zones frontalières sont des lieux négligés, par exemple du point de vue routier », déclare ainsi un panéliste. « J'aimerais que l'on m'explique – demande un autre – combien le gouvernement dépense pour les zones frontalières et où passe cet argent. »

Le panel irlandais, parmi ses propositions, insiste sur la nécessité de créer des connexions dans les réseaux de transport des deux pays pour mieux desservir ces zones. Il suggère également de mettre en cohérence les schémas d'occupation du territoire de part et d'autre de la frontière de façon à assurer une meilleure gestion des aires naturelles, de l'habitat et des zones d'activité économique. Des efforts de mise en cohérence sont également réclamés dans le secteur de la santé et des services d'urgence.

Dans les régions plus favorisées sur le plan économique ou plus densément peuplées, la question du transport local apparaît comme moins cruciale : c'est le cas en Wallonie, dans le Flevoland ou dans la région de Saint-Gall. Dans le Flevoland, les panélistes estiment que le réseau de transport piétonnier, cycliste et équestre est de bonne qualité, mais qu'il doit être préservé et, si possible, étendu. En région Rhône-Alpes, le développement excessif des réseaux de transport dans la vallée du Rhône met en péril l'environnement et l'identité des espaces ruraux. En Suisse, l'augmentation du trafic routier dans la vallée est aussi considérée comme une menace pour le futur.

Que deviendront les transports dans quelques décennies si la crise pétrolière devient plus aiguë ? Des carburants de substitution seront-ils trouvés ou faudra-t-il envisager de revisiter de fond en comble la séparation géographique – quasi générale pour les ruraux – entre les lieux de résidence et les lieux de travail ? Les panélistes ne proposent pas de solutions sur ce point mais attirent l'attention des décideurs : anticipe-t-on suffisamment les

bouleversements qui se profilent et leurs effets sur les modes de vie, sur la répartition des activités et des logements, sur la densification ou l'extension des espaces bâtis ? Compte tenu de l'inertie des comportements individuels et de l'ampleur des changements à prévoir, n'est-il pas nécessaire de s'interroger dès aujourd'hui sur nos façons de vivre demain à la campagne ?

La présence de services de garde d'enfants, d'administrations publiques et de commerces est considérée par l'ensemble des panels comme insuffisante dans les régions les moins densément peuplées. Parmi les administrations réclamées, il faut mentionner les bureaux de poste et, bien sûr, les écoles. L'éducation est une préoccupation dans plusieurs régions, comme à Cumbria et Durham, en Angleterre, où la préservation des établissements ruraux est jugée indispensable au maintien de la population et où la formation professionnelle est vue comme insuffisante et inadaptée aux besoins des employeurs et aux aspirations des jeunes. Ceux-ci souhaitent trouver en milieu rural, non seulement des formations à l'agriculture ou à l'artisanat, mais aussi « des écoles pour devenir disc-jockey, esthéticienne, comédien... » ! L'accès à la culture est également revendiqué. « Quand il y a des musées à la campagne, ce sont des écomusées ! », déplore un panéliste français, qui exige un « véritable accès à la culture pour les ruraux, comme celui dont bénéficient les citadins ». C'est pour les jeunes générations, et notamment pour les adolescents, que les activités culturelles et les loisirs semblent les plus urgents. Ceux-ci ne se satisfont plus de l'isolement des plus âgés, n'apprécient pas autant que leurs parents la tranquillité ou les paysages qu'offre la campagne et, enfin, ne peuvent pas se déplacer avec facilité vers les villes les plus proches.

Pour le panel suisse, les jeunes ruraux doivent également faire l'objet d'une attention spécifique de la part des pouvoirs publics : « Les parents, les familles et les collectivités doivent créer de bonnes conditions pour les jeunes. Ils doivent gagner confiance en eux-mêmes pour éviter les drogues et d'autres problèmes. Ils doivent pouvoir prendre des responsabilités. »

Enfin, la santé fait l'objet d'une attention particulière de plusieurs panels, notamment en Irlande, où les panélistes estiment que les services de soin et d'urgence ne sont pas adaptés aux besoins de la population, surtout des personnes âgées. Ils jugent qu'une meilleure coopération transfrontalière rendrait plus efficaces les services de soin et de prévention en accueillant les patients au plus près de leur domicile et non pas – comme c'est le cas aujourd'hui – en fonction des découpages administratifs. En Slovaquie, le panel de la vallée de la Bodva consacre également une partie importante de son travail à la santé. Le nombre de médecins et d'infirmières, de lits d'hôpitaux et de services d'urgence est jugé très insuffisant. Constat identique de la part des jeunes panélistes anglais : « Il n'y a pas suffisamment d'hôpitaux et ils sont trop éloignés. C'est une honte que nos hôpitaux et nos services d'urgence soient menacés de fermeture. » En Allemagne en revanche, dans l'arrondissement de Lanshut, les services de santé sont considérés comme de bonne qualité et en nombre suffisant : « Le système de santé est très bon, il y a des maisons de retraite pour personnes âgées, des hôpitaux, des médecins... »

L'isolement des territoires : transport, santé, éducation, culture

Le maintien de services de transport, de santé, d'éducation ou de culture en milieu rural suppose un coût, pour la collectivité, plus élevé dans les zones isolées que dans les zones peuplées. Cela est justifié si le maintien de la population dans ces zones est considéré comme positif du point de vue de l'intérêt général, par exemple pour éviter une urbanisation excessive, conserver des services d'accueil touristique, préserver les paysages et les bâtiments à valeur patrimoniale, etc. Cependant, cette option est parfois contestée par ceux qui jugent ce choix excessivement coûteux.

Le maintien des transports et des services offre un bon exemple des défis posés par la gouvernance des zones rurales. Vu la diversité des situations, peu de solutions sont généralisables et il est préférable de rechercher localement les issues les plus adaptées. Cela suppose cependant :

- une forte mobilisation de la population et sa capacité à bâtir des projets locaux et non pas seulement à attendre les initiatives des autorités ;
- une bonne capacité des collectivités territoriales à appuyer ces projets et à bâtir des politiques efficaces et cohérentes avec des politiques de niveau supérieur ;
- un soutien financier des pouvoirs publics et notamment une redistribution des richesses entre régions riches et régions pauvres.

Pour finir, il ne suffit pas de maintenir les services et les infrastructures, mais il faut aussi appliquer des solutions nouvelles et innovantes, adaptées aux besoins des zones rurales et de leurs habitants. La réalisation de ces nouvelles idées nécessite un soutien politique et un accès aisé aux informations concernant d'autres zones confrontées aux mêmes problèmes.

Extrait du document d'information fourni aux panélistes :
« L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques ».

Patrimoine, environnement, identité

« Il faut renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté locale », considère le panel transfrontalier des Carpates. « Qu'est-ce qui fait que l'on considère une région comme la sienne, comme son foyer ? », s'interrogent les participants au panel suisse. La culture régionale, les traditions, le style de vie, mais aussi la beauté des paysages et la qualité des milieux naturels sont à leurs yeux les principaux facteurs d'attachement à leur territoire. Ils contribuent à lui donner une identité, ainsi qu'à ses habitants, qui se disent « conscients de ce qu'ils ont et de qui ils sont ». Environnement, patrimoine et identité sont ainsi souvent liés dans les réflexions

des panels. À Wunsiedel, en Allemagne, l'identité régionale est décrite par les panélistes comme une résultante de la fierté pour leur région, de la vivacité des traditions culturelles, d'un mode de vie proche de la nature et de la solidarité locale. Les lieux historiques et l'architecture traditionnelle font également partie des éléments identitaires les plus souvent cités. En Irlande, le patrimoine historique local est considéré comme une ressource touristique insuffisamment valorisée et les politiques nationales de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande comme trop disjointes pour assurer leur préservation efficace, comme c'est d'ailleurs le cas aussi en matière de protection de l'environnement. Leur sauvegarde doit être considérée, selon les panélistes, comme un enjeu transfrontalier, qui dépasse donc la logique du seul territoire local et s'inscrit dans une perspective plus globale.

Préserver l'identité locale n'est pas seulement l'objectif des régions chargées d'histoire. Dans le Flevoland, les panélistes attirent l'attention sur la nécessité de construire une identité régionale, notamment en mettant en avant les produits locaux et les spécificités de la province. Celle-ci est pourtant la benjamine des régions européennes : presque entièrement située sous le niveau de la mer, elle a été créée grâce à l'élévation d'une digue en 1932 et à l'assèchement de la mer entrepris à partir de cette date. Ces travaux colossaux se sont achevés en 1968 et, dix-huit ans plus tard, la région a été baptisée « Flevoland », du nom de l'ancien lac Flevo. Son histoire est donc extrêmement brève et sa population en moyenne bien plus jeune que dans le reste du pays. Le panel recommande de consolider le sentiment d'appartenance de la population à la province en construisant l'identité de celle-ci et en renforçant la participation des habitants à la prise de décision. Il suggère également que l'histoire de la jeune province soit enseignée dans les écoles.

En matière d'environnement, tous les panels ont mis en évidence l'ampleur des besoins. Préserver l'esthétique du paysage est une attente générale, par exemple en Angleterre, où le panel déplore que les cheminées d'anciennes centrales nucléaires n'aient

pas été détruites, ou aux Pays-Bas, où l'identité du Flevoland repose sur ses vastes panoramas dégagés : lorsqu'ils sont interrompus par des constructions verticales, le panel suggère une « dépollution de l'horizon ». Le paysage est en effet un symbole marquant de l'identité régionale, à la fois pour ses habitants qui demandent à s'y sentir bien et pour les touristes. La lutte contre les atteintes à l'environnement ou contre la destruction des milieux naturels est considérée dans toutes les régions comme une composante incontournable de l'action publique dans les espaces ruraux. Cependant, la protection de la nature n'est pas incompatible avec l'activité économique : le panel suisse estime que « l'agriculture, le tourisme et l'environnement doivent marcher main dans la main ». En Slovaquie, le panel de la vallée de la Bodva considère que la protection de la nature ne doit pas se traduire par la création d'aires spécifiquement consacrées à cela, mais plutôt accompagner la réflexion concernant l'agriculture, l'industrie et les équipements. En France, le panel rhônalpin plaide également pour la mixité des territoires ruraux et estime que l'agriculture, grande consommatrice d'énergie et productrice potentielle, a un rôle moteur à jouer dans la mise en œuvre d'économies d'énergie ainsi que dans la recherche d'alternatives énergétiques, notamment grâce à la biomasse.

Le réchauffement climatique constitue un autre sujet de préoccupation, d'autant plus justifié que l'étalement de l'habitat qui caractérise les espaces ruraux provoque une augmentation des dépenses de chauffage – plus élevées pour les maisons individuelles que pour l'habitat collectif – et de transport. En moyenne, un rural consomme donc plus d'énergie fossile et contribue davantage à la pollution atmosphérique qu'un citadin, même s'il en subit moins immédiatement les effets. Dans l'arrondissement de Landshut, en Allemagne, la promotion des énergies renouvelables est considérée comme un signe d'espoir pour la région.

Nouveaux liens, nouvelle gouvernance

Préserver ou recréer du lien social : cette nécessité exprimée par de nombreux panels fait suite à l'éclatement des communautés rurales, aux brassages démographiques qui font se côtoyer habitants de souche et nouveaux résidents, aux nouvelles disparités économiques et sociales qui causent des fractures entre des groupes locaux et peut-être aussi à l'individualisme croissant et à la dissension des liens familiaux qui remettent en cause les solidarités anciennes.

« Il y a un manque de coopération entre secteurs, collectivités et voisins », déplore le panel des Carpates.

« Dans les espaces ruraux, estime le panel de Rhône-Alpes, l'enjeu majeur est l'intégration entre les nouveaux résidents et les locaux. Ce lien est difficile à réaliser (sentiment des locaux d'être "agressés") du fait des *a priori*, d'un manque d'interconnaissance mais également d'un manque de désir d'intégration des nouveaux arrivants, d'où une communication qui n'intervient qu'au moment des problèmes. »

En Belgique, le panel wallon estime que « les habitants ont intérêt à mieux se connaître entre eux. Cela passe par la rencontre, l'échange, la négociation d'un nouveau contrat social ou la rédaction de chartes. C'est identifier les droits et les devoirs de chacun pour développer à la campagne des liens sociaux positifs, notamment entre les nouveaux et les anciens habitants, entre les agriculteurs et les autres résidents, entre les différentes générations ».

Les exemples sont nombreux, en effet, de ces citoyens venus s'installer à la campagne et qui n'en supportent pas les désagréments, ou de ces locaux qui ne comprennent pas les façons de vivre ni les attentes de leurs nouveaux voisins.

Le panel rhônalpin attire l'attention sur la prise en compte de la diversité sociale et ethnique dans des sociétés rurales en pleine transformation. En Irlande, la question des minorités ethniques a également été abordée. Même si elles sont peu nombreuses, les

personnes appartenant à ces groupes « non autochtones » font l'objet de discriminations, y compris en milieu rural, où elles apparaissent comme plus visibles que dans l'anonymat des centres urbains. « Comment rendre la société rurale plus tolérante et plus ouverte à la diversité culturelle ? », s'interrogent les panélistes.

La Slovaquie connaît une situation particulière du fait de la présence d'une importante communauté tzigane avec qui les relations sont parfois difficiles et qui vit dans une situation de marginalité. C'est un problème social plutôt qu'ethnique, d'après les panélistes, qui considèrent que la question rom doit faire l'objet d'une attention particulière et de mesures éducatives, notamment l'apprentissage de la langue slovaque et la transmission de certaines valeurs.

À un autre niveau, les relations ville-campagne ont largement mobilisé la réflexion des panels. L'avenir des espaces ruraux est étroitement lié aux centres urbains dont ils sont les plus proches et à leurs politiques démographiques, culturelles, sociales, d'urbanisation, de transport, etc. Les ruraux en attendent des services et savent qu'ils doivent en contrepartie répondre à celles des urbains. « Les zones urbaines et rurales appartiennent les unes aux autres », admettent les panélistes suisses, mais ils refusent pour autant d'être considérés comme pourvoyeurs d'espaces récréatifs destinés aux citadins et attendent des villes qu'elles mettent à la disposition de ces derniers des espaces de loisir et de nature à l'intérieur de leur propre périmètre.

« Ce qui est mal connu n'est-il pas mal aimé ? », interrogent les Néerlandais du Flevoland à propos des relations entre urbains et ruraux. « Les villages doivent rester des villages », disent-ils, et le monde rural doit préserver ses spécificités. Mais cela n'est pas contradictoire avec le resserrement des liens et la multiplication des échanges, qui doivent contribuer à mettre en évidence le rôle des espaces ruraux pour la collectivité tout entière. L'agritourisme, la vente directe de produits locaux, les visites organisées pour les enfants des écoles sont autant d'initiatives de rapprochement qui doivent être encouragées.

Avec la ville, il faut retrouver des relations de complémentarité et assurer aux urbains comme aux ruraux une équité dans les opportunités de développement, de formation, d'accès aux services et d'épanouissement personnel. Pour les participants bavarois de la région de Lanshut, villes et campagnes doivent unir leurs forces pour affronter leurs problèmes communs, ce qui passe par la possibilité, pour les collectivités rurales, d'être associées à la planification urbaine.

Encourager la participation des citoyens est une attente de tous les panels. « Il faut donner une voix aux jeunes, estiment les Anglais de Cumbria et Durham, et les encourager à participer aux décisions au niveau local, national et européen. » Ils estiment que les processus décisionnels ne sont pas suffisamment transparents et laissent d'importantes franges de la population sans réel pouvoir d'expression. L'attente est similaire en Irlande à propos de la participation des jeunes, même si la moyenne d'âge des panélistes y est sensiblement plus élevée qu'en Angleterre : « Un problème particulier est celui de la participation des jeunes dans la marche des collectivités territoriales et le développement de la coopération transfrontalière entre eux. » Pour les panélistes irlandais, il faut aller plus loin que la mise en place de simples consultations, pour engager un dialogue constructif et une participation effective de la population à l'élaboration de la décision publique. En Slovaquie, les citoyens estiment que les relations entre eux et l'administration ne sont pas suffisamment fluides et que des espaces d'information et de concertation doivent être créés. En Belgique, les membres du panel wallon insistent sur la place des citoyens dans les prises de décision et notent en même temps que les citoyens doivent être conscients de leurs responsabilités. Pour eux, l'avenir des campagnes passe par le dialogue et la connaissance de l'autre.

Quelle gouvernance pour les zones rurales ?

La gouvernance, c'est la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de corps sociaux, capables de gérer les interdépendances de façon pacifique [...].

À l'heure de la mondialisation, quelle gouvernance mettre en place au niveau des territoires qui serve à la fois les besoins locaux tout en assurant une cohérence des politiques aux échelons supérieurs (régional, national et international) ? [...]

Qu'il s'agisse d'améliorer les processus actuels de gouvernance, ou de réfléchir à la création de nouveaux cadres institutionnels, les questions à se poser peuvent être les suivantes :

- À quel niveau et comment doivent se prendre les décisions politiques ? Faut-il toujours appliquer le principe de subsidiarité², même au niveau local ? Quel découpage administratif choisir et avec quel degré d'autonomie ? Faut-il décentraliser, au risque de difficultés de compétences, de priorités et de cohérence ? Ou bien déconcentrer ?
- Quelle serait la gouvernance locale adaptée, avec une démarche ascendante, pour garder ou créer une cohérence territoriale et européenne (autrement dit, comment réussir une intégration verticale des politiques entre les niveaux internationaux, nationaux, et infra-nationaux) ?
- Comment mieux impliquer les citoyens ? Dans de nombreux pays européens, des débats publics, nationaux ou locaux, sont organisés. Faut-il seulement consulter ? Faire participer ? Quel lien entre la participation et la décision ? Et sur la base de quelle information ? Faut-il permettre plus de référendums d'initiatives populaires ? Redonner du pouvoir aux citoyens, est-ce aussi leur donner la possibilité

2. Selon ce principe de l'Union européenne, la responsabilité d'une action publique doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Il s'agit donc de favoriser une décentralisation de l'action publique.

d'aller en justice, seuls ou en association, pour critiquer certaines politiques ?

– Faut-il légiférer ou plutôt favoriser des accords volontaires ? Quels contrôles des pouvoirs publics ? Et quelle évaluation ?

– Comment prendre en compte le long terme, sachant que les cycles électoraux sont d'environ cinq ans ?

Extrait du document d'information fourni aux panélistes :
« L'Europe rurale : définitions, enjeux et politiques ».

Certains considèrent que la démocratie participative reste un objectif lointain du fait que la campagne manque d'acteurs collectifs, comme en Hongrie où le panel fait le constat d'une société civile peu active. D'autres trouvent au contraire dans les campagnes un terreau dynamique : « Il y a un milieu associatif assez riche dans la région, les gens du monde rural savent se mobiliser pour défendre leur environnement », remarque une panéliste française. Son panel consacre d'ailleurs tout un chapitre à la question de la démocratie participative, estimant que celle-ci n'a pas lieu de se substituer à la démocratie représentative mais qu'elle doit permettre aux citoyens d'être associés à la prise de décision. Ceux-ci doivent également être vigilants dans l'application des décisions et disposer d'un droit de regard sur leur mise en œuvre. Il existe une complémentarité entre les savoirs et les expériences des citoyens, des élus et des techniciens des collectivités territoriales ou des administrations. La démocratie participative permet l'apport d'idées et de réflexions nouvelles, elle peut constituer un accompagnement technique et moral des élus, qui est efficace s'il existe une confiance entre eux et les citoyens ainsi qu'un principe commun d'humanisme permettant de dépasser les barrières politiques, religieuses ou ethniques.

Certains panélistes français reconnaissent que la disponibilité des citoyens constitue un frein à leur participation et que certains d'entre eux perdent leur motivation du fait de la lenteur dans la mise en œuvre des projets, la complexité de l'administration et les

barrières mises en place par les techniciens pour limiter ce qu'ils vivent comme une difficulté supplémentaire dans l'exercice de leur tâche ou comme une ingérence injustifiée.

La fin des simplismes

Inévitables dilemmes de la réflexion politique : après l'état des lieux et l'analyse des problèmes rencontrés sur leur territoire, les panélistes ont dû formuler des propositions et se sont alors confrontés à des réalités complexes et des choix difficiles. « On aimerait préserver la nature et conserver le monde rural intact, tout en impulsant l'économie, en construisant des logements et en développant les réseaux de transport, remarque avec amusement un panéliste lors d'une session de travail. Quelqu'un sait-il comment faire ? »

La priorisation des questions les plus importantes a permis de hiérarchiser les propositions et a parfois conduit à en abandonner quelques-unes. La mise en débat a ensuite joué son rôle sélectif. Par exemple, une jeune panéliste française, regrettant le manque d'implication des citoyens dans la vie politique locale, suggère que les pouvoirs publics puissent leur donner une rétribution financière en échange d'un engagement militant portant sur des questions d'intérêt collectif. D'autres panélistes lui font alors remarquer que de nombreux élus locaux ne bénéficient d'aucune rétribution et que cette mesure pourrait leur paraître injuste. Une telle idée ne serait-elle pas à terme contre-productive, remettant en cause l'investissement bénévole et le désintéressement des citoyens ? L'idée est abandonnée. « Pourquoi ne pas inscrire dans la Constitution les principes de la démocratie participative pour qu'ils s'imposent aux élus ? », propose alors un autre participant. Après discussion, l'idée sera reformulée : le panel proposera d'inscrire dans la loi (sans plus de précision) l'implication des citoyens... Les contradictions entre les propositions sont débusquées, leur faisabilité examinée. Le nombre et la diversité des panélistes

permettent de confronter des avis émanant de personnes aux compétences professionnelles et aux expériences variées.

Au final, la plupart des propositions retenues font la quasi-unanimité des panélistes. Les animateurs s'assurent auprès d'eux qu'elles correspondent bien à leurs souhaits et qu'ils seront en mesure d'argumenter leurs choix. Le processus est difficile et implique des renoncements.

« Avons-nous été assez audacieux ? », s'interrogera plus tard une jeune panéliste qui regrette que certaines propositions aient été éliminées faute de rassembler un consensus suffisant.

Daniel Boy, politologue et connaisseur des conférences de citoyens, déclare à ce propos : « Aucun avis de conférences de citoyens depuis vingt ans n'a tranché brutalement. C'est toujours très pondéré. C'est l'expérience que l'on en a et, d'ailleurs, c'est très positif [...]. Pourquoi a-t-on autant de mal à prendre une décision ? Eh bien parce que l'on est dans des domaines complexes et que quiconque observe ces domaines et se renseigne sérieusement s'apercevra qu'effectivement ce n'est pas blanc ou noir. Ce n'est pas oui ou non. C'est oui, si... Non, peut-être... Voilà, on est dans la vraie démocratie, à savoir que rien n'est simple³. »

Les principales propositions des panels régionaux sont présentées dans le chapitre suivant. Elles ont le mérite d'avoir battu en brèche les idées toutes faites et les solutions simplistes parfois énoncées à brûle-pourpoint lors des discussions pour, au terme d'une réflexion collective de citoyens européens attentifs et engagés, poser les bases de multiples orientations politiques.

2. Les propositions

Les panels régionaux ont formulé un certain nombre de recommandations, dont une lecture transversale est présentée ici⁴.

Il peut sembler paradoxal de grouper par thème des propositions qui n'ont pas vocation à être agrégées de cette façon parce qu'elles trouvent plutôt leur cohérence et leur pertinence au regard d'un espace territorial particulier. Mais cette lecture transversale met en évidence les principaux sujets de mobilisation des panélistes ainsi que les proximités qui, malgré des contextes divers, les caractérisent. Elle permet également d'analyser comment ces propositions interpellent l'action publique en mobilisant ses principales modalités d'intervention.

3. Citation extraite du film *Les nanos et nous, conférence de citoyens d'Île-de-France sur les nanotechnologies*, David Hover, 2007.

4. Chaque proposition est suivie par le nom du ou des panels qui l'ont formulée : Bavière (Allemagne) pour le rapport commun des panels de Wunsiedel et Landshut, Irlande pour celui de la République d'Irlande et de l'Irlande du Nord, Cumbria-Durham (Angleterre), Rhône-Alpes (France), Wallonie (Belgique), Saint-Gall (Suisse), Bodva (Slovaquie), Szikszó (Hongrie), Flevoland (Pays-Bas). Cette présentation n'est pas exhaustive, le détail des propositions n'est pas intégralement retranscrit et le classement adopté dans ce chapitre ne correspond pas nécessairement à celui qui a été choisi par les panels. Pour une vision complète des avis élaborés par les panels, consultez les rapports disponibles sur www.citizenspanel.eu.

Les propositions des panels régionaux

Classées par thèmes, les propositions ci-dessous sont parfois contradictoires. Cela est dû à des choix différents faits par les panels, qui peuvent s'expliquer par la diversité des contextes régionaux mais également par celle du cheminement de leurs réflexions et des arbitrages qu'ils ont dû effectuer.

Les usages du sol, le paysage, l'urbanisme et le logement

- Mettre en place une politique de gestion du territoire afin de préserver des zones agricoles et naturelles de l'urbanisation et de la spéculation foncière (Rhône-Alpes, Bavière), rendre les villes plus attractives pour limiter l'expansion urbaine (Rhône-Alpes), réhabiliter les constructions anciennes plutôt que de construire du neuf (Wallonie, Rhône-Alpes), ne pas interdire toute nouvelle construction à proximité des villages : prendre en compte leurs besoins d'expansion (Irlande), informer les habitants pour les responsabiliser sur les conséquences de leurs choix en matière de construction (Wallonie).

- Réguler l'achat des résidences secondaires et réserver des logements pour la population locale (Cumbria-Durham).

- Éviter la dispersion des constructions, l'étalement urbain et la rurbanisation, concentrer l'habitat de façon à marquer une différence entre zones urbaines et zones rurales (Wallonie, Flevoland, Irlande). Préserver le caractère dispersé de l'habitat, éviter la concentration (Saint-Gall).

- Préserver des paysages ouverts, dépolluer l'horizon, faire des plantations aux abords des sites industriels pour préserver le paysage (Flevoland), détruire les anciennes centrales nucléaires (Cumbria-Durham).

L'agriculture, la forêt, l'alimentation

- Réformer le régime de subventions pour encourager des pratiques agricoles favorables à l'environnement (Rhône-Alpes, Saint-Gall) ou à la qualité des produits (Wallonie), favoriser

l'agriculture biologique ou la production raisonnée (Wallonie, Bodva), remettre en valeur les variétés et les races anciennes (Szikszó), mener des recherches sur les alternatives aux engrais et aux pesticides (Rhône-Alpes).

- Informer les consommateurs sur l'origine et le coût écologique des produits alimentaires, les éduquer au goût des aliments, promouvoir les produits locaux et de qualité ainsi que le commerce équitable (Wallonie, Saint-Gall, Rhône-Alpes, Szikszó, Cumbria-Durham, Flevoland).

- Permettre aux petits producteurs non professionnels de vendre leur production (Bodva).

- Différencier les normes de qualité imposées aux agriculteurs en fonction de la taille de leur exploitation et de leur production (Wallonie).

- Encourager la diversification des agricultures par des aides financières et un accompagnement adapté (Rhône-Alpes, Szikszó, Saint-Gall, Flevoland), favoriser l'élevage et la viticulture (Bodva), l'élevage de gibier et la chasse (Szikszó).

- Développer la production forestière, notamment pour la production d'énergie (Rhône-Alpes, Wallonie, Szikszó, Bodva).

- Diminuer le nombre d'élevages industriels pour préserver le bien-être animal (Wallonie), renforcer le contrôle environnemental (Bodva).

- Favoriser la fonction de « jardiniers de la nature » des agriculteurs (Rhône-Alpes, Flevoland).

- Alléger les obligations administratives des agriculteurs ou les aider à y faire face (Irlande, Rhône-Alpes).

- Encourager l'organisation collective des agriculteurs (Bodva, Wallonie, Cumbria-Durham).

Les entreprises et l'emploi

Créer des conditions favorables à la création d'entreprises, notamment des petites entreprises : formation, accès au crédit, microcrédit, accompagnement, partenariats public-privé, etc. (Szikszó, Bodva, Wallonie).

- Créer une marque régionale et promouvoir les circuits régionaux (Saint-Gall) ou favoriser les marchés de produits locaux (Bodva).
- Donner la priorité au secteur du recyclage et de la gestion des déchets (Szikszó).
- Encourager les groupements d'employeurs (Wallonie), simplifier les obligations administratives des entreprises (Bodva).
- Développer le télétravail (Rhône-Alpes), réduire le fossé numérique en développant Internet (Szikszó, Bodva).
- Revaloriser les salaires dans les entreprises étrangères (Bodva).
- Former les chefs d'entreprise et les cadres, par exemple aux droits sociaux (Bodva, Szikszó), favoriser leur organisation (Bodva).
- Favoriser une meilleure prise en compte de l'environnement par les industries existantes (Szikszó).
- Encourager l'esprit d'initiative (Bavière).

L'environnement et le patrimoine

- Mettre en place une stratégie transfrontalière de gestion des déchets, de recyclage et de protection des espaces naturels (Irlande).
- Concrétiser les engagements de Natura 2000⁵; expliquer grâce à des incitations, sanctions et dédommagements (Wallonie).
- Durcir les contrôles concernant les décharges, la pollution et l'usage de pesticides agricoles (Bodva, Szikszó, Cumbria-Durham).
- Améliorer l'information des citoyens sur les questions environnementales (Rhône-Alpes, Bodva).
- Lutter contre l'imperméabilisation des sols (Bavière).
- Préserver les zones naturelles et les forêts (Saint-Gall).

5. Réseau européen de sites naturels dont l'objectif est de combiner les activités humaines et la préservation des milieux.

L'énergie

- Encourager les énergies renouvelables par l'innovation, l'information des citoyens et des constructeurs ou par la création de normes concernant les nouveaux bâtiments (Rhône-Alpes, Cumbria-Durham, Bavière, Saint-Gall).
- Favoriser les économies d'énergie par des incitations fiscales (Rhône-Alpes) et améliorer l'efficacité énergétique des logements (Cumbria-Durham).
- Promouvoir la production d'énergie en milieu rural : bois, biomasse, éolien, hydroélectricité... (Bavière, Saint-Gall, Rhône-Alpes, Cumbria-Durham).
- Développer les biocarburants (Cumbria-Durham).

Agritourisme

- Développer l'agritourisme, si possible en réhabilitant des bâtiments anciens (Szikszó, Saint-Gall, Wallonie, Flevoland), en aménageant la législation (Saint-Gall), en visant différents publics : seniors, handicapés, familles nombreuses (Rhône-Alpes).
- Mettre en place une charte de tourisme de qualité, aménager les sites avec la participation des habitants (Rhône-Alpes).
- Assurer une meilleure répartition des flux touristiques pour éviter l'encombrement de certains sites (Rhône-Alpes).

Réseaux de transports

- Encourager les alternatives au transport routier : ferroviaire, fluvial (Rhône-Alpes, Cumbria-Durham), soutenir la recherche sur les transports et les énergies, réduire l'impact environnemental (Rhône-Alpes, Cumbria-Durham).
- Encourager le covoiturage et les transports à la demande (Rhône-Alpes, Wallonie).
- Maintenir ou développer les réseaux secondaires, les pistes cyclables et piétonnières (Flevoland, Szikszó, Saint-Gall).
- Préserver l'environnement et le patrimoine lors de l'implantation de réseaux de transport (Szikszó, Bodva).

– Améliorer les transports collectifs : train et bus (Wallonie, Saint-Gall, Irlande, Bavière), en réduire le coût pour les personnes dépendantes (Wallonie), le rendre gratuit pour les jeunes, favoriser la concurrence entre compagnies, former les chauffeurs de bus au respect des règles de sécurité et de courtoisie (Cumbria-Durham).

Ce qui fonde notre avis

(extraits du préambule du rapport des citoyens wallons)

Notre premier sentiment est qu'il faut maintenir une équité, une solidarité et une égalité entre urbain et rural. Les relations entre ces deux entités ne sont pas concurrentielles mais complémentaires. L'avenir de chacun de ces territoires est dépendant de l'évolution de l'autre [...].

Équité, solidarité et égalité entre ville et campagne passent par une responsabilisation du citoyen. Notre lieu de résidence, notre mode d'alimentation, nos habitudes de vie ont un coût et des impacts sur notre environnement [...]. Cette notion de responsabilité a traversé régulièrement nos débats, tant au niveau de la consommation que de la mobilité ou du logement. Cette responsabilité est aussi celle des pouvoirs publics, notamment des pouvoirs locaux dans leur propre mode de fonctionnement et leurs choix de consommation [...].

Nous insistons sur la place des citoyens dans les prises de décisions. L'avenir des campagnes passe par le dialogue et la connaissance de l'autre. Les habitants des campagnes ont tout intérêt à mieux se connaître entre eux. Cela passe par la rencontre, l'échange, la négociation d'un nouveau contrat social et/ou la rédaction de chartes. Cela suppose aussi la présence de services de proximité au sein des territoires ruraux ; ceux-ci, lorsqu'ils sont rendus, établissent les liens sociaux de base [...]. Il s'agit également de favoriser le dialogue entre pouvoirs publics et milieux associatifs, bons connaisseurs des besoins

de terrain en termes de services et de produits afin de promouvoir la création d'emplois locaux [...].

Nos mentalités doivent aussi évoluer. L'avenir de nos campagnes ne dépend pas seulement d'aide, de soutien ou d'information. Il faut aussi développer le goût d'entreprendre et favoriser chez les jeunes le plaisir d'innover [...].

Un des attraits de la campagne, c'est aussi la qualité de vie qu'elle offre. Elle est porteuse de sécurité, d'espace naturel et de convivialité. Cet attrait devrait également être celui des villes, ce qui réglerait en partie l'exode urbain et la rurbanisation [...].

Extrait de « Nos campagnes, demain en Europe ? »
Avis du panel de citoyens wallons. Région wallonne et FGF, 2007.

Éducation et formation

– Maintenir et moderniser les écoles rurales (Cumbria-Durham, Bodva).

– Développer la formation technique et professionnelle, les stages en entreprises (Cumbria-Durham, Szikszó, Bodva, Bavière, Wallonie), l'enseignement des langues (Bodva, Wallonie), l'informatique, la communication, l'environnement et la connaissance du monde rural (Wallonie), des formations courtes sur divers sujets : cuisine, premiers soins, musique... (Cumbria-Durham).

– Promouvoir l'éducation des populations Rom (Szikszó, Bodva).

– Améliorer la coopération entre écoles et collectivités locales (Bodva).

Services

– Réorganiser les services à l'échelle intercommunale, développer les points multiservices, assurer un accès aux services de base (santé, éducation, guichets administratifs) comparable à ce qui existe en ville, préserver les hôpitaux et les services d'urgence

(Wallonie, Rhône-Alpes, Bavière, Cumbria-Durham, Bodva, Irlande, Flevoland).

- Mettre en place des services de restauration pour personnes âgées ou malades (Bodva).
- Encourager le développement des emplois de service (Rhône-Alpes).
- Promouvoir les médecines alternatives et traditionnelles (Szikszó).
- Assurer la prévention sanitaire et l'éducation nutritionnelle, assister les personnes sans domicile (Szikszó).
- Développer un système de soins et d'urgence cohérent dans les zones transfrontalières (Irlande).
- Reconnaître la contribution des campagnes à la production d'un air sain pour les villes (Bavière).

Population, jeunes et lien social

- Permettre aux jeunes de prendre des initiatives et de s'investir localement (Wallonie, Cumbria-Durham).
- Porter un soin particulier aux jeunes Roms pour faciliter leur intégration (Bodva, Szikszó).
- Développer les infrastructures de sport et de loisirs, les activités après l'école, des aires de jeu ou de transport sécurisées (Bodva, Wallonie).
- Encourager les relations intergénérationnelles et la transmission des traditions (Wallonie, Cumbria-Durham).
- Développer les occasions de rencontre entre habitants et favoriser la convivialité, les événements culturels, l'accueil des nouveaux résidents, les projets collectifs locaux (Wallonie, Szikszó, Rhône-Alpes).
- Assister les personnes âgées et la population pauvre (Szikszó, Flevoland).

Démocratie locale

- Favoriser la participation des citoyens dans la vie locale et la prise de décision publique: conseils et conférences de

citoyens, etc. (Rhône-Alpes, Cumbria-Durham, Bodva, Irlande, Flevoland).

- Renforcer le secteur associatif (Cumbria-Durham, Saint-Gall, Bodva, Szikszó, Irlande).
- Améliorer la transparence de la décision publique en matière d'aménagement, d'urbanisme, etc. (Cumbria-Durham, Bodva).
- Encourager la participation des jeunes en développant l'éducation civique et en abaissant l'âge du droit de vote (Cumbria-Durham).
- Favoriser l'intégration des groupes ethniques minoritaires (Irlande, Bodva, Szikszó).
- Encourager les échanges ville-campagne (Wallonie, Flevoland).

Administration et organisation politique

- Rendre l'administration locale plus accessible aux usagers et permettre aux élus locaux de mieux se former (Szikszó, Bodva, Saint-Gall, Bavière).
- Améliorer la cohérence entre échelons décisionnels, donner plus de flexibilité à la définition des territoires (Rhône-Alpes, Irlande, Saint-Gall).
- Faciliter les partenariats entre habitants, collectivités, administrations et entreprises (Saint-Gall, Flevoland).
- Mutualiser les recettes fiscales pour éviter la concurrence entre collectivités territoriales (Wallonie).
- Mettre en cohérence les politiques d'aménagement du territoire, de transport et d'environnement des deux côtés de la frontière (Irlande).

Des perspectives nouvelles ?

La première conclusion qui s'impose à la lecture des rapports des panels est la diversité des questions abordées. Elle donne un aperçu des multiples dimensions des politiques publiques rurales attendues: depuis les questions économiques, de transport ou d'infrastructures,

jusqu'à l'environnement, la gouvernance ou l'intégration de minorités ethniques. Comme c'est le cas dans beaucoup de conférences de citoyens, la réflexion des panels refuse la sectorisation des politiques.

Tous les points abordés ne sont pas spécifiques aux espaces ruraux, mais, s'ils sont mentionnés par les panélistes, c'est qu'ils s'y déclinent de façon particulière ou s'y exercent avec une plus grande acuité. C'est le cas de l'isolement des jeunes, qui préoccupe au premier chef le panel de Cumbria et Durham composé pour moitié d'adolescents, mais qui trouve également de forts échos dans les autres régions. Le sentiment général est celui d'une inégalité d'opportunités pour les jeunes en matière de culture, de loisirs, de formation et d'emploi. C'est le cas également, pour l'ensemble de la population quel que soit son âge, pour le manque d'accès aux services de santé et d'éducation qui, s'il se conjugue avec des problèmes de mobilité, crée d'importantes disparités et un sentiment d'exclusion. C'est aussi le cas de l'attention à porter à la marginalisation des minorités ethniques et des populations les plus pauvres, notamment des personnes sans domicile. Ces problèmes autrefois caractéristiques des espaces urbains se posent aujourd'hui dans les petites villes et les villages, qui sont souvent très désarmés pour y répondre. Enfin, ces questions, qui ne sont pas exclusivement rurales, n'appellent pas pour autant les mêmes réponses: le transport, l'urbanisme, l'aide à la création d'entreprise supposent des approches adaptées à la ruralité.

La seconde observation réside dans les nombreuses convergences des propositions. Certes, les priorités ne sont pas les mêmes partout, mais, compte tenu de la grande diversité des situations nationales, on aurait pu logiquement imaginer un plus grand éclatement des orientations, voire même des contradictions. Les panélistes eux-mêmes s'y attendaient au moment de s'engager dans le projet: une disparité telle que toute synthèse serait impossible ou trop castratrice. La mise en parallèle des propositions ne met pas en évidence un tel divorce. On notera bien, dans le domaine de l'urbanisme, que les panels de Wallonie, du Flevoland et d'Irlande

concordent pour demander d'éviter la dispersion des constructions, l'étalement urbain et la rurbanisation, alors que le panel de Saint-Gall fait la proposition inverse. C'est un signe de l'attachement des citoyens aux patrons urbanistiques locaux et un rappel de la pertinence de la subsidiarité. Convergence n'est pas uniformité, mais globalement les connexions sont fortes.

Il est d'ailleurs probable que la plus forte diversité des espaces ruraux s'exprime d'abord à l'échelle intrarégionale. À l'intérieur d'une même région, les besoins des zones périurbaines, des zones isolées, de celles dont la population s'accroît et de celles qui voient la leur s'étioler sont extrêmement différents. Quasiment tous les panels, et notamment ceux qui s'enracinaient dans des territoires étendus, ont connu cette difficulté et ont dû l'intégrer dans leurs propositions, recherchant pour elles un certain degré de généralité.

Peut-on parler, à travers les propositions des panels régionaux, d'une base suffisamment consistante pour justifier la mise en place de politiques rurales? La cohérence d'une action publique ne serait-elle pas plutôt à rechercher autour d'une politique des territoires, avec ses pôles urbains et ses campagnes en interrelation étroite? On peut le penser en examinant les propositions faisant état par exemple du renforcement des circuits économiques régionaux, du développement des achats de proximité ou de la création d'une marque régionale: de telles initiatives ne trouvent une cohérence que dans une action conjointe des villes et des campagnes, dans une politique territoriale intégrée. La mise en place de meilleures relations villes-campagnes va dans le même sens.

Aucun panel, en effet, ne revendique une sorte d'isolement du rural, de repli sur des valeurs ou des fonctionnements spécifiques. Ils demandent au contraire plus de connexions, de liens, de cohérence. Peut-être que l'origine des panélistes, à la fois urbains et ruraux, a prévenu cette dérive, qui consisterait à laisser penser qu'une politique conçue par et pour les ruraux est possible. Mais, à l'instar de la politique agricole, qui n'est pas une politique pour les agriculteurs mais bien pour que l'agriculture serve au mieux

les intérêts de toute la population, une politique rurale ne peut être imaginée qu'au regard d'une finalité plus globale.

Pour autant, les panélistes ne voient pas les espaces ruraux comme des territoires sous domination urbaine, arrière-cour des métropoles, bassins d'expansion de leur trop-plein démographique ou aires de loisirs d'une population en manque d'espace. Au contraire, ils mettent l'accent sur leurs besoins spécifiques en les décrivant comme un lieu de vie, d'activité et d'appartenance, comme un espace cohérent, non pas isolé mais ayant sa propre identité.

Ce rappel n'est sans doute pas inutile. Il faut dire que, faute d'une politique rurale consistante, de nombreux espaces ruraux européens se trouvent aujourd'hui pris en tenaille, d'un côté par des politiques urbaines répondant elles-mêmes à de puissantes dynamiques démographiques et économiques qui tendent parfois à les déconnecter de leur environnement proche pour relier les métropoles les unes aux autres ; d'un autre côté par des politiques agricoles autrefois seules régisseuses des campagnes et qui tendent à élargir leurs champs d'application à des domaines connexes à la production – l'alimentation, l'environnement, l'emploi, l'identité régionale... – tout en préservant l'agriculture au centre de leurs préoccupations. Or, le rural n'est pas plus réductible à un espace périagricole qu'il ne l'est à un espace périurbain.

Cette position inconfortable suscite plusieurs propositions, qui appellent à la mise en cohérence des politiques publiques et à l'articulation des programmes d'action. Les panels rappellent, aussi bien dans leurs constats que dans leurs propositions, que l'espace rural, tout en étant étroitement associé aux villes, possède sa propre identité. Ils soulignent que, si l'activité agricole reste importante, elle ne résume pas l'ampleur des besoins de la population.

Les panels accordent cependant une grande importance à cette activité, non seulement pour son poids économique qui reste sensible, mais pour son action sur les paysages, sa fonction d'alimentation et son rôle dans l'identité régionale. Ils semblent reprendre à leur compte la devise lancée il y a quelques années :

« Pas de pays sans paysans », c'est-à-dire pas de campagne sans agriculture. Au-delà, c'est l'activité économique dans son ensemble qui est jugée indispensable par les panels. Même si cette bienveillance s'accompagne d'exigences, notamment en matière de protection de l'environnement, elle confirme le fait que le monde rural n'est pas considéré par les citoyens uniquement comme un lieu de villégiature ou un espace naturel.

Notre vision partagée de l'avenir des espaces ruraux (conclusion du rapport des citoyens de Rhône-Alpes)

Malgré certaines divergences, une vision globale et partagée a émergé de nos débats : il est nécessaire de renforcer l'identité et d'atténuer la dépendance des espaces ruraux pour transformer ces « espaces sous influence » en « espaces à part entière ». Cependant, le lien entre les espaces ruraux et les espaces urbains s'inscrit de façon continue, en toile de fond.

Les espaces ruraux sont apparus comme des espaces porteurs de valeurs positives qui suscitent en tous une « envie de campagne ». Mais nous avons aussi remarqué leur diversité ainsi que leur attractivité, qui engendre des risques de mise en danger de leurs ressources (étalement urbain, pollution, dégradation des paysages, etc.), et de perte d'autonomie ou de ségrégation sociale.

Face à ce constat, nous avons souhaité proposer des actions volontaristes : mieux établir la complémentarité entre espaces ruraux et espaces urbains, maîtriser le foncier, diminuer les pollutions, maintenir les services et le cadre de vie, etc.

Au-delà de ces actions, nous voyons bien la nécessité d'un changement de système de valeurs afin d'envisager un autre avenir pour les espaces ruraux.

Il s'agit d'abord de requalifier le statut des villes. Les villes doivent réfléchir et agir sur leur propre environnement afin d'être plus attractives.

Il s'agit aussi de promouvoir des valeurs qui caractérisent la richesse des espaces ruraux de demain :

- qualité ;
- identité ;
- diversification (mixité) ;
- innovation (expérimentation) ;
- partage et participation.

Ces notions induisent *a priori* un investissement citoyen de la part de tous, une responsabilité et des devoirs accrus.

Extrait de « Avis du panel de citoyens sur le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes », Région Rhône-Alpes, Économie & Humanisme, 2006.

Qui doit agir et comment ?

Les destinataires des avis et les actions attendues

La plupart des recommandations s'adressent aux responsables politiques : c'était là une partie du « contrat » initial auquel ont souscrit les panélistes. Cependant, nombre d'entre eux ont adressé des recommandations insistantes aux simples citoyens. « Nos mentalités doivent aussi évoluer », disent les panélistes wallons. Ceux de Rhône-Alpes appellent à « un investissement citoyen de la part de tous, une responsabilité et des devoirs accrus » et laissent entendre qu'il serait déraisonnable de tout attendre des pouvoirs publics. D'une certaine façon, les nombreux appels à la participation pour les citoyens constituent autant d'invitations à la mobilisation et à la responsabilisation. Plusieurs panels mettent l'accent sur le fait que l'avenir des espaces ruraux ne dépend pas seulement des politiques, mais d'une action conjointe de ceux-ci, des administrations, des entreprises, des associations et des

individus. Pas de simplisme donc : la responsabilité des changements n'incombe pas aux seuls politiques, pas plus qu'elle ne revient aux seuls individus. Ce qu'il faut, c'est plus de coordination ; celle-ci ne s'imposera pas par l'autorité mais par le dialogue.

Lorsqu'on observe les propositions adressées au monde politique, le premier enseignement est l'absence quasi générale de spécification des échelons administratifs auxquels elles s'adressent. Cette position est logique de la part de citoyens qui ne peuvent ni ne souhaitent entrer dans le détail de la mise en œuvre des orientations qu'ils préconisent. Comme le souligne Pierre Calame, directeur de la Fondation Charles Léopold Mayer, « ce qui nous intéresse, ce n'est pas qui met en œuvre les politiques, c'est que les politiques soient mises en œuvre conformément à nos préoccupations et à notre vision⁶ ». Définir des orientations sans laisser les inévitables incertitudes de leur application infléchir la réflexion est le propre de la pensée politique : là encore, les citoyens ont respecté la mission qui leur était confiée.

Leurs propositions ne relèvent pas pour autant de simples bonnes intentions. Quelques-unes manquent peut-être de précision, mais la plupart d'entre elles sont détaillées et font appel à un mode d'action particulier de la part des responsables politiques. Ces modes d'action sont traditionnellement au nombre de quatre :

- l'élaboration de normes, règles ou lois ;
- l'intervention directe ou la prise en charge grâce à l'administration ;
- l'action financière par le biais de la levée de taxes ou de l'octroi de subventions ;
- la coordination de l'action des autres acteurs ou leur incitation à agir de façon coordonnée.

Pendant longtemps, la puissance publique a agi principalement sur les deux premiers leviers, d'une part en élaborant des textes de lois fixant des obligations et des interdictions (dont, en France ou

6. Allocution de conclusion au panel européen.

en Belgique, le Code rural est une belle expression), d'autre part en créant des administrations qui assuraient leur représentation et veillaient à la mise en place des orientations législatives. Les autres modes d'action étaient alors subsidiaires et étroitement dépendants des premiers. Suivant une tendance générale d'évolution des politiques publiques, le levier fiscal et incitatif a pris progressivement de l'importance au cours des dernières décennies. La création de taxes visant à décourager certaines pratiques ou l'octroi de subventions ou de paiements compensatoires destinés à encourager d'autres ont inspiré de nombreuses initiatives publiques, à l'instar des mesures agri-environnementales dont l'objectif est de faire adopter aux agriculteurs des pratiques plus favorables à l'environnement.

Dans le même temps, les phénomènes de décentralisation ou de subsidiarité ont donné lieu à l'apparition de centres de décision politiques multiples, ce qui, conjugué au renforcement du secteur privé, a conduit progressivement l'État et les autorités locales à se faire pédagogues, incitateurs, accompagnateurs. Par exemple, dans le domaine du développement rural, le programme européen Leader a placé les pouvoirs publics dans ce rôle : inviter les acteurs locaux à se coordonner, faire connaître les actions exemplaires pour indiquer les voies à suivre et montrer ce qui est possible, susciter l'émergence d'initiatives locales convergentes aux attentes politiques sans donner de directives strictes à leurs promoteurs...

Ces différents modes d'action des pouvoirs publics sont le plus souvent combinés et c'est d'ailleurs sans doute à cette condition qu'ils acquièrent une certaine efficacité. Mais, dans cette panoplie, l'importance relative de tel ou tel type de mesure peut varier sensiblement. Auxquels de ces leviers les propositions des panélistes font-ils appel ? Tous les quatre sont sollicités, mais pas pour tous les domaines d'action envisagés⁷.

7. La partie suivante doit beaucoup à l'analyse des propositions des panels régionaux réalisée par Matthieu Calame. Voir M. Calame, *Action publique et développement rural : que veulent les citoyens ? Commentaires des attentes exprimées dans les rapports régionaux du panel de citoyens européen*, FGF, 2007 (www.citizenspanel.eu).

L'élaboration de normes, de règles ou de lois

Le recours à la loi, qu'elle soit formulée sous forme d'obligation ou d'interdiction, n'effraie pas les panélistes, alors même que l'importance relative de cet outil dans l'intervention publique a considérablement décru depuis plusieurs décennies, ainsi d'ailleurs que les moyens de contrôle et de sanction. Or, sans eux, l'application de la loi reste vaine. Se pose donc la question de la capacité des autorités publiques de mettre en place de nouvelles réglementations, en particulier dans les secteurs d'intervention où elles sont peu nombreuses.

Le recours à la loi ou à la règle est sollicité dans deux domaines principaux : d'une part, celui de l'urbanisme et de la définition des usages du sol, d'autre part, celui de la protection de l'environnement : renforcer le contrôle des pratiques agricoles, diminuer le nombre d'élevages industriels, durcir les contrôles concernant les décharges, réserver des terres pour l'agriculture, limiter l'étalement urbain, renforcer les exigences en matière d'économie d'énergie pour les nouveaux bâtiments, etc. Ce type d'action est également mentionné dans d'autres domaines, comme dans celui du tourisme rural ou de la commercialisation des produits locaux, mais ce qui est attendu là, c'est plutôt un assouplissement de la législation permettant de développer des activités jugées positives. De la même façon, les panélistes irlandais demandent un assouplissement de la réglementation concernant les règles d'urbanisme imposées aux villages, ceux de Wallonie suggèrent de distinguer les gros et les petits producteurs dans l'application des normes de qualité des produits alimentaires et ceux de Slovaquie estiment utile de permettre aux agriculteurs non professionnels de vendre leurs produits.

En revanche, le recours à la loi n'est pas évoqué dans des domaines comme celui des services, des transports, des relations ville-campagne...

L'intervention directe

L'action des pouvoirs publics est attendue dans des domaines d'intervention classiques, en particulier le maintien des services publics : transports, éducation, santé, guichets administratifs... L'accès à la culture, aux sports et aux loisirs fait également l'objet de demandes – notamment pour les jeunes –, mais moins prégnantes cependant, comme si les ruraux trouvaient déjà des opportunités à la campagne ou estimaient se voir offrir des compensations suffisantes. Les demandes les plus vives émanent d'abord des régions dont des secteurs significatifs connaissent une baisse démographique ou un retrait des services : Cumbria et Durham, Rhône-Alpes, Irlande, Slovaquie et Hongrie. Des mesures volontaristes sont également souhaitées dans le domaine de l'habitat.

En matière d'éducation, il faut noter que plusieurs panels souhaitent, non seulement un maintien des établissements scolaires, mais également des formations professionnelles et des stages. La formation constitue une préoccupation forte pour de nombreux panélistes. Elle illustre leur mobilisation en faveur d'une égalité des opportunités entre habitants des villes et des campagnes, tout comme la préoccupation très largement partagée que le développement des ressources humaines, en particulier des jeunes, constitue un enjeu majeur pour les zones rurales. La vision d'avenir qui sous-tend cette proposition est donc celle du changement, de l'accroissement des capacités des acteurs ruraux, aux antipodes des visions conservationnistes, voire passéistes, dont on affuble parfois la ruralité. Cette option pour la formation sera confirmée plus tard, lors du panel européen, par un vote des panélistes qui en feront la priorité de leurs axes de mobilisation.

Un domaine d'intervention est nouveau pour l'action publique : celui relatif au développement d'Internet et des nouvelles techniques de communication, souhaités à la fois en tant que services à l'ensemble de la population et opportunité de création d'emploi dans le domaine du télétravail ou du fonctionnement d'entreprises en réseaux.

Deux autres domaines d'intervention sont classiques pour des États centraux ou dans des contextes d'États fédéraux, mais relativement novateurs pour les pouvoirs publics régionaux. C'est le cas de la création de marques régionales dans le domaine de l'alimentation, les politiques agricoles et alimentaires étant généralement assez centralisées en Europe. On peut rapprocher cette proposition de celle consistant à voir les pouvoirs publics jouer un rôle incitatif dans le renforcement des marchés régionaux. C'est le cas également de la recherche, par exemple sur les alternatives dans le domaine agricole et énergétique, un domaine pour lequel les budgets régionaux sont généralement assez réduits.

L'action financière : taxes et subventions

Les propositions de cette nature sont assez nombreuses. Elles concernent l'agriculture, dont on attend des subventions existantes un rôle plus incitatif en matière de respect de l'environnement, de diversification ou de qualité des produits. Elles concernent également l'énergie (incitations aux économies ou au choix envers les énergies renouvelables) et l'aide aux populations les plus fragiles. En revanche, ce mode d'intervention n'est pas évoqué dans le domaine de l'usage des sols, de l'économie ou des transports.

La coordination

C'est probablement l'enseignement majeur des panels. Les pouvoirs publics sont fortement sollicités dans le domaine de la coordination des acteurs économiques et sociaux des territoires. On attend d'eux qu'ils créent des relations, impulsent des synergies, donnent envie de créer, fassent connaître... En bref, qu'ils mettent en mouvement et organisent.

Comment faire ? Trois dimensions apparaissent comme particulièrement importantes aux yeux des panélistes : l'information, la concertation et la participation citoyenne. La demande d'information concerne l'écoconstruction, la prévention sanitaire, le droit, l'environnement, la consommation. L'objectif est

de responsabiliser les acteurs économiques locaux et l'ensemble des citoyens, qui conservent cependant leur liberté de choix. Cette demande peut paraître surprenante dans un monde que l'on croirait saturé d'informations. Elle révèle sans doute que l'information généraliste qui circule dans les médias ne remplit pas ce rôle d'information utile à l'action que l'on attend des pouvoirs publics.

La concertation, c'est-à-dire la mise en place d'un dialogue entre les acteurs du territoire – administration comprise – en vue d'une meilleure coordination de leurs actions, constitue une forte demande des panélistes. Ils estiment que les actions doivent être mieux reliées. Exemple : les demandes des producteurs et celles des consommateurs ne peuvent se rejoindre sans une intervention des pouvoirs publics en faveur de l'organisation des marchés, ce qui suppose une impulsion volontariste de la part de ces derniers en faveur des circuits locaux. La concertation passe aussi par la simple interconnaissance : entre urbains et ruraux, entre nouveaux arrivants et habitants de souche... Des médiateurs sont nécessaires pour faciliter les contacts, dépasser les préjugés et donner aux habitants les moyens de coordonner leurs actions, y compris au quotidien.

La troisième demande traverse tous les panels : c'est celle de la participation citoyenne. Les panels demandent à la fois un renforcement de l'action des groupes structurés, comme les associations ou les organisations professionnelles, et des simples habitants. Ils ne demandent pas que ceux-ci décident à la place des élus, mais qu'ils soient mieux entendus, c'est-à-dire qu'ils aient les moyens de s'exprimer et qu'ils apportent une contribution plus consistante à l'élaboration des politiques publiques. Ils savent – car ils l'ont vécu eux-mêmes à travers leur participation au panel ou grâce à leurs expériences personnelles – que ce droit se double d'une exigence de travail et de responsabilité.

Développer l'information, la concertation, la participation... On pourrait ajouter à cela un dernier mode d'action attendu des pouvoirs publics : celui de l'exemplarité. Les panélistes comprennent mal les contradictions internes de l'action publique ou

l'empilement des dispositifs administratifs. Ils supportent avec difficulté les entraves administratives qui ralentissent les initiatives des acteurs locaux et leur semblent dénuées de sens. Ils attendent des pouvoirs publics qu'ils impulsent les dynamiques territoriales en mettant eux-mêmes en application ce qu'ils attendent des autres.

Ces propositions sont autant d'incitations à redéployer l'action politique. À travers tout cela, on ne demande pas seulement aux politiques de jouer un rôle d'animateurs au service de la mise en mouvement des acteurs du territoire, mais de coordonner, c'est-à-dire à la fois de « donner sens » aux initiatives dispersées de ces derniers en recherchant leur cohérence, et d'« indiquer un sens », une sorte de direction à suivre dont le cap aurait été préalablement déterminé au terme d'une réflexion concertée impliquant les corps organisés et les simples habitants. Les panélistes savent que le monde rural doit évoluer pour être préservé : c'est une constante dans l'essentiel de leurs propositions. Ils demandent simplement aux pouvoirs publics de prendre leur place dans ce cheminement. Le rôle qu'ils leur attribuent ne consiste pas à décider à la place des citoyens mais à accompagner des processus collectifs.

3. La diffusion et l'impact des propositions

Restituer les conclusions des panels aux décideurs régionaux et en débattre avec eux était un objectif fixé par les initiateurs dès le début de l'expérience. L'intérêt et la disponibilité des responsables politiques n'ont pas toujours permis de le faire. En Hongrie et en Slovaquie, par exemple, la restitution s'est déroulée sous forme d'une conférence de presse. Des débats ont cependant été organisés dans plusieurs régions.

Dans le canton de Saint-Gall, en Suisse, le rapport final produit par le panel a été transmis aux autorités publiques lors d'une cérémonie au cours de laquelle Christian, dix-sept ans, le plus jeune des panélistes, et Léo, soixante-treize ans, le doyen, ont remis le document au chef du Département des travaux publics du canton. Les élus du canton ont d'autre part manifesté leur intention de valoriser ces recommandations lors de l'élaboration de leur nouvelle stratégie pour le développement des zones rurales du canton.

Dans la province néerlandaise de Flevoland, les recommandations ont été exposées à des représentants de l'exécutif et du Parlement de la province ainsi qu'à des délégués du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Intérieur. Les premiers se sont engagés à répondre au panel et à l'inviter à participer à un nouveau débat

lors de la préparation de l'Agenda social, un document d'orientation en cours d'élaboration. La province du Flevoland a également convié les deux benjamins du panel à participer à une rencontre internationale de jeunes sur les questions rurales au Royaume-Uni.

En Irlande, les recommandations ont été transmises aux autorités des deux pays concernés, et les panélistes ont pu constater, au cours des mois suivants, des avancées sur deux points qu'ils avaient abordés : la possibilité pour les habitants de la zone frontalière d'avoir accès à l'hôpital le plus proche, même si celui-ci se trouve de l'autre côté de la frontière, et les mesures prises pour faire cesser le transport de déchets toxiques entre les deux pays.

En Allemagne, les citoyens ont présenté leurs propositions au ministre de l'Économie du land de Bavière, commanditaire des deux panels. En Wallonie, les recommandations ont été transmises à Benoît Lutgen, ministre wallon de l'Agriculture, du Développement rural, du Tourisme et de l'Environnement, qui s'est engagé à tenir les panélistes informés des suites qu'il allait leur donner. La participation de ces derniers à des émissions de télévision et au Forum « Agir pour nos campagnes » leur a également permis de faire connaître leurs propositions et d'engager des débats avec divers interlocuteurs, notamment des associations et le grand public. Enfin, les propositions ont été présentées à la Commission de l'agriculture et des affaires rurales du Parlement wallon qui s'est montrée très intéressée, tant par l'avis des citoyens que par le processus⁸. Pour Benoît Derenne, de la FGF, cette audition a constitué une étape importante dans la reconnaissance de ce type de démarche. « En 2001, nous avons suscité un sentiment de crainte et d'incompréhension de la part de nombreux parlementaires en organisant notre première conférence de citoyens. En 2007, l'avis du panel wallon donne lieu à une audition officielle par le Parlement régional. En six ans, nous avons parcouru un chemin immense ! Cette audition a été formidable, à la fois par la

8. Compte-rendu de séance officiel disponible sur www.fgf.be et sur le site du Parlement wallon (20 mars 2007).

qualité de l'écoute des parlementaires et par l'appréciation de ceux-ci, qui déclarent avoir rencontré des citoyens non engagés mais qui ont fourni un travail de grande qualité. Cela nous encourage à explorer de nouvelles formes de relations entre les élus et les citoyens. »

En région Rhône-Alpes, plusieurs auditions ont été réalisées, elles sont présentées ci-après. C'est probablement les panels français et belges qui ont bénéficié de l'écoute la plus importante de la part des autorités politiques et de la possibilité de mieux faire connaître leurs propositions au grand public. Une telle diffusion reste rare pour des conférences de citoyens dont la modalité classique d'expression reste la conférence de presse.

Rhône-Alpes : les citoyens rencontrent les élus

À l'automne 2006, les panélistes rencontrent tout d'abord les membres de trois commissions du conseil régional : la commission Agriculture, la commission Aménagement du territoire et la commission Démocratie participative. Ces premiers débats avec les élus laissent les participants partagés : « Ils nous ont écoutés », observe un jeune panéliste. « La commission Aménagement du territoire nous a posé de nombreuses questions sur notre expérience dans le panel, mais semblait prêter moins d'intérêt aux propositions que nous avions à faire », remarque à son tour une participante. Comme si le caractère novateur de l'expérience avait interpellé les élus mais que les propositions leur semblaient moins convaincantes... « Cela n'a pas été le cas avec la commission Agriculture, répond un autre panéliste. Là, nous avons eu des débats sur le fond, par exemple sur la question foncière, sur l'agriculture biologique ou encore sur la réduction de l'usage des engrais et des pesticides par les agriculteurs. »

En décembre de la même année, les panélistes sont invités par le conseil régional à présenter leurs recommandations en session plénière. Devant l'assemblée des élus, trois porte-parole retracent la démarche et font état de leurs conclusions. Stéphanie rappelle

que la démocratie participative a pour but d'associer les citoyens à la décision publique mais pas de remettre en cause le rôle des élus. Catherine met l'accent sur la valorisation des ressources du monde rural, la préservation du cadre de vie et d'activités que constitue la campagne et, enfin, la réforme des modes de gouvernance des territoires et l'encouragement de la participation citoyenne.

Roland conclut la présentation en demandant aux élus des réponses sur plusieurs points : « Nous espérons avoir apporté la preuve que des citoyens non initiés, en peu de temps et sur un thème très large, ont la capacité de penser, d'analyser, de construire. » Roland souhaite des réactions sur le contenu des propositions et non seulement sur le caractère novateur de la démarche. Il rappelle que le panel attend d'être informé des suites qui seront données à ses propositions et être associé, avec les acteurs concernés, à la mise en place des projets. Enfin, il souhaite que « la Région continue de donner la parole à des citoyens, sur des sujets plus précis pour bénéficier d'une réflexion plus approfondie, à différents échelons territoriaux » et qu'elle adopte des textes favorisant la participation effective des citoyens aux prises de décision qui les concernent.

Comme souvent dans cette grande salle où des sièges sont restés vides, des élus et des conseillers circulent dans un certain brouhaha. « Ils sont moins concentrés que nous », observe avec ironie un panéliste.

Un membre du CESR, le conseil économique et social régional, qui représente les entreprises, les syndicats et certaines associations, note les convergences entre les propositions de cet organisme et celles des panélistes. « Comment aménager équitablement l'espace régional entre la campagne, la ville et la montagne ? Il faut encourager une interpellation transversale de toutes les politiques publiques. » Le CESR ne s'estime pas menacé par les expériences de démocratie participative, qu'il juge complémentaires des dispositifs actuels. « L'enjeu de la démocratie participative, note cependant son représentant, c'est la participation des sans-voix, ceux qui ne s'expriment jamais. » Dans la salle, un

élu régional approuve en aparté : « Cette expérience du panel est positive, mais ce qui importe, c'est de mobiliser les citoyens qui restent en marge de la vie publique, qui se trouvent dans une situation d'exclusion politique et sociale. Comment les inviter à s'exprimer et leur ouvrir des espaces de participation ? »

Les représentants des différents groupes politiques au conseil régional réagissent l'un après l'autre. Pour certains, l'expérience est positive : « Les réflexions sont intéressantes et très riches. Les citoyens ont leur mot à dire sur tout ce qui touche l'action publique. » L'un d'entre eux appelle à l'ouverture d'espace pour la démocratie directe dans la conduite des affaires locales, après que des actions d'éducation à la citoyenneté ont été mises en place. L'usage plus fréquent du référendum est évoqué. D'autres élus estiment que l'avis du panel peut « aider les élus à prendre des décisions au plus près des attentes des citoyens ».

Cependant, tous ne partagent pas cette appréciation. Pour la plus virulente des opposants au panel, cette expérience n'est pas légitime : « Les élus sont aussi des citoyens. En quoi votre panel de 38 personnes représente-t-il mieux les habitants de la région que les 157 élus de notre assemblée ? » Elle s'attarde peu sur le contenu des propositions – « Une redite de nos propres réflexions » – mais demande le renforcement des relations entre le conseil régional et les corps constitués, notamment le CESR, qui, de son point de vue, représente réellement la société civile. « Il est suicidaire de contourner les organismes intermédiaires entre les décideurs et les citoyens. »

Suzanne, membre du panel, intervient à la tribune avec détermination : « Nous l'avons écrit de manière très explicite : il ne s'agit pas pour nous d'usurper la place des élus, mais simplement de les accompagner et de leur apporter notre expertise et notre expérience du quotidien. Parce que, de cela, nous sommes experts. » Nathalie insiste : « Le citoyen peut être autre chose qu'un simple électeur. »

Jean-Jack Queyranne, président du conseil régional, intervient : « Les citoyens veulent prendre la parole, s'impliquer dans

les processus participatifs. Cela est toujours positif : c'est un ferment d'idées nouvelles et de projets. Ce qui est important, c'est la franchise et la vivacité des débats. Dans cette assemblée, cela donne une bouffée d'oxygène ! »

Pour Éliane Giraud, vice-présidente, « des regards croisés nous sont nécessaires. Je remercie vivement les panélistes pour le travail qui a été fait ». Elle propose de garder des relations avec le groupe pour le suivi des propositions qui ont été formulées : « Nous allons faire le point, nous allons étudier les politiques engagées et cela nous permettra peut-être d'avoir un nouveau regard, auquel d'autres points de vue viendront s'ajouter. C'est comme cela, ensemble, que nous construirons notre société de demain, avec plus d'équité, y compris dans la citoyenneté. »

François Auguste, vice-Président du conseil régional et promoteur du panel dans sa région, le rappelle avec conviction : « Nous voulons contribuer à construire une relation nouvelle entre citoyens et politiques, une relation faite de confiance, de respect, d'écoute, de dialogue, de partenariat. »

À la sortie de la salle, les commentaires vont bon train. Certains panélistes sont satisfaits de l'audition, d'autres sont déçus de l'opposition ou des réserves manifestées par certains élus. « Ils n'ont pas pris cette expérience comme un accompagnement ou une aide à la réflexion, mais comme une concurrence », laisse échapper l'un d'eux. Le sentiment est partagé : « Quelle que soit leur couleur politique, ils n'aiment pas qu'on marche sur leurs plates-bandes ! »

La proposition d'associer les membres du panel à la suite des travaux des élus est diversement appréciée. Pour certains, c'est la preuve de l'engagement des décideurs et de leur désir de prendre au sérieux leurs propositions. Pour d'autres, cela modifie sensiblement la mission qui leur était confiée : « Attention de ne pas nous convertir en professionnels de la participation citoyenne. » La perspective semble pourtant séduire plusieurs panélistes, une

réaction assimilable à ce que certains chercheurs⁹ ont appelé, chez les profanes, la « tentation du temple ». Étymologiquement, le profane est celui qui se situe « hors du temple ». Or, les démarches participatives autorisent une poignée d'entre eux à y pénétrer et à y percevoir les coulisses de l'action publique. L'attrait est grand de vouloir demeurer dans les arcanes du pouvoir afin d'y acquérir un nouveau statut.

9. J. Ferrando, *Profane toi-même ! Construction et déconstruction de la légitimité de l'expression des profanes dans des dispositifs participatifs*, op. cit., p. 7.

Quatrième partie

**Le panel européen :
séance plénière**

1. L'élaboration des propositions

Bruxelles, vendredi 30 mars 2007. Une centaine de personnes se retrouvent dans les bureaux du Comité des Régions. La plupart d'entre elles, 87 exactement, sont les panélistes issus des différentes régions engagées dans l'expérience. Ils ont été tirés au sort ou élus par leurs panels respectifs pour participer à l'événement européen qui va clore leur contribution.

En guise de présentation, les participants installent dans le hall des photos et des symboles de leur région : produits alimentaires, objets artisanaux... Ils y déposent des documents décrivant les activités réalisées et les résultats obtenus par leur panel. Niall Fidsduff, coordinateur de l'équipe méthodologique et animateur du panel irlandais, et Benoît Derenne, de la Fondation pour les Générations Futures, les accueillent ensuite en soulignant la nouveauté de leur expérience : « Vous avez déjà réalisé un travail énorme et formidable. Vous écrivez une page de la démocratie européenne. » Ils rappellent que les panels de citoyens sont une des réponses possibles à la crise de confiance entre les citoyens et leurs institutions. « Même si tout n'est pas parfait, nous avons avancé. Les rapports des panels régionaux ont été reçus par les autorités politiques locales. Globalement, ils font apparaître de nombreux points de convergence. » Les difficultés du week-end sont également annoncées : il faudra conjuguer les nécessités du travail

collectif avec la diversité culturelle et linguistique. Ce défi, qui est celui de la construction européenne, nécessite des efforts de la part de chacun.

Christine Boon-Falleur, chef de l'unité Citoyenneté à la Direction générale Éducation et Culture de la Commission européenne, confirme l'intérêt porté par les institutions européennes à cette initiative pilote, au moment où la Commission elle-même s'engage à encourager, dans le cadre de ses programmes, la participation active des citoyens.

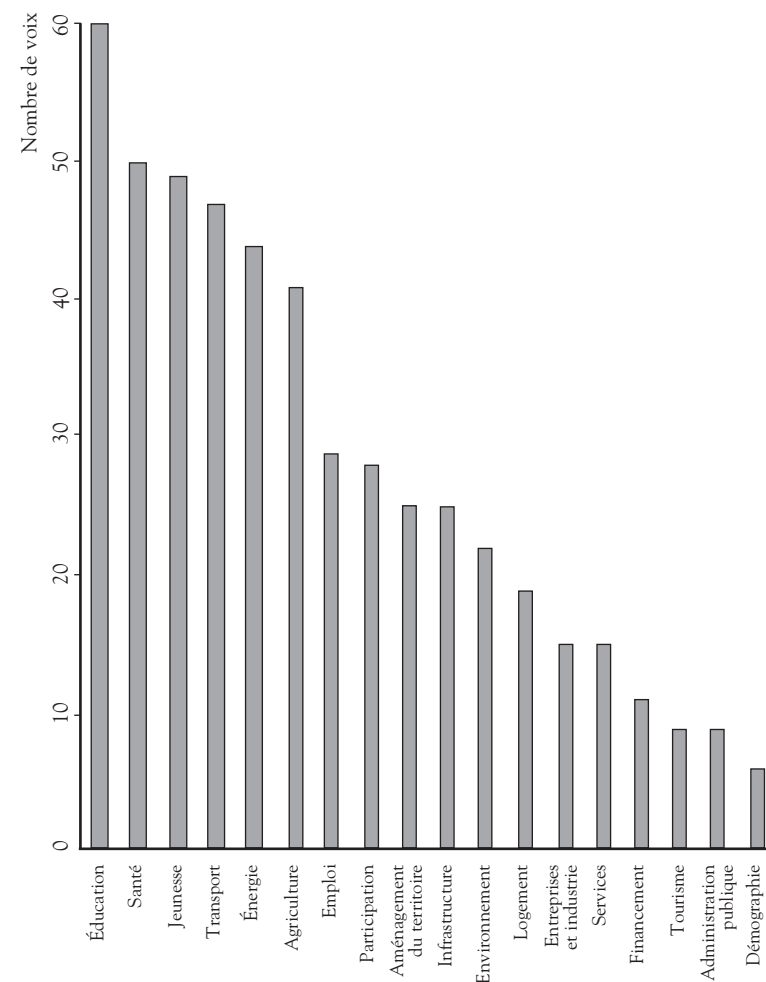
À leur tour, les représentants des différents panels viennent présenter les principales conclusions de leurs travaux, suivis par Michael Murray, professeur à l'université de Belfast, qui propose une synthèse des propositions regroupées en dix-huit thèmes. John Bryden, de l'université d'Aberdeen, présente le contexte des réformes européennes et trace les contours des politiques communautaires, qu'il met en relation avec les thèmes dessinés par les panels. Tous ne correspondent pas nécessairement à des compétences européennes : c'est le cas par exemple de la politique de l'énergie ou de celle de l'aménagement du territoire, qui relèvent d'abord de compétences nationales, même si l'Union dispose de quelques instruments pour définir ou mettre en œuvre des orientations.

La journée s'achève par un vote des citoyens sur l'importance qu'ils accordent aux dix-huit thèmes qui ont émergé des panels régionaux. Chacun dispose pour cela de six voix qu'il répartit en fonction de ses priorités. Les résultats sont présentés dans le graphique 1 : ils donnent un aperçu de l'ordre des priorités établies au début de la rencontre et aideront, le lendemain, les participants à choisir les sujets qu'ils mettront en débat. Ils surprennent les organisateurs et les panélistes eux-mêmes : les questions relatives à l'éducation, à la santé et à la jeunesse constituent le trio de tête. Or, ces sujets font rarement partie des éléments-clés des politiques de développement rural.

Le véritable travail commence le lendemain matin et se poursuit tout le week-end. Grâce à une succession de travaux en ateliers

et en plénière, d'exposés-débats et d'échanges, de discussions et de votes, les panélistes élaborent les propositions destinées aux instances européennes.

**Importance relative donnée par les panélistes
aux 18 thèmes au début du panel**



Des ateliers transnationaux

Samedi 31 mars 2007. La deuxième journée du panel de citoyens européen s'ouvre sur une introduction de Niall Fidsduff qui invite les participants à se répartir en différents groupes de travail et à choisir les sujets sur lesquels ils se pencheront, avant de mettre en commun leurs réflexions en plénière. « Ne vous limitez pas aux domaines de compétence des politiques européennes et ne laissez pas les découpages sectoriels brider votre réflexion, dit-il. Exprimez vos opinions, définissez vos priorités, formulez vos recommandations en fonction de vos propres choix, dans le respect de l'opinion des autres panélistes. »

Les participants se répartissent dans les huit ateliers où ils ont été affectés en fonction des langues qu'ils pratiquent, accompagnés par un à deux interprètes, des animateurs le plus souvent bilingues et des rapporteurs. Pour limiter les problèmes de traduction, deux langues seulement sont parlées par chaque groupe, avec entre trois et quatre régions représentées autour de chaque table ce qui permet une diversité culturelle. À tour de rôle, les panélistes exposent les thèmes sur lesquels ils souhaitent travailler et les problématiques spécifiques qu'ils proposent d'aborder : « L'équité dans les opportunités de formation offertes aux ruraux et aux urbains » ; « L'aide à la création d'entreprise en milieu rural » ; « L'utilisation des panels de citoyens et des sondages dans les processus de décision politiques » ; « Les investissements de l'Union européenne dans les régions » ; « Les mesures de lutte contre l'exode rural » ; « La limitation des lotissements en périphérie des villes et des villages » ; etc.

Après discussions pour en préciser la formulation dans chacune des langues, ces propositions sont notées sur des tableaux de papier et soumises au vote des participants. Au total, les huit groupes de travail retiennent ainsi 21 problématiques relatives aux jeunes ruraux, à l'éducation, au transport, à l'environnement, aux entreprises et à l'emploi, à la participation, à l'agriculture, à la santé et aux modes de financement des politiques rurales. Deux groupes se

penchent sur des questions transversales : celle des liens entre les énergies renouvelables, l'agriculture et l'environnement et celle des relations entre la jeunesse, l'éducation et l'emploi. Les délibérations montrent rapidement combien il est difficile, voire impossible, de cloisonner les questions dans le strict contour des thématiques précédemment définies.

Retour en assemblée plénière : les propositions de travail des différents groupes ont été traduites dans les six langues des participants et sont affichées aux murs. Les panélistes peuvent ainsi examiner les propositions de travail des autres groupes et faire part de leurs commentaires et de leurs propositions au moyen de notes autocollantes qu'ils placent sur les tableaux de papier.

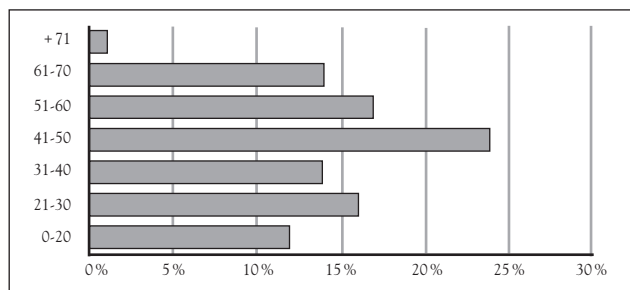
Puis les groupes de travail se reforment et les débats s'engagent. Les notes recueillies sur les tableaux de papier leur sont soumises comme autant d'invitations à enrichir leurs réflexions. Les panélistes sont invités par les animateurs à se projeter dans l'avenir et à formuler, pour chacune des questions retenues, leur vision de ce qui pourrait constituer la réalité future. Chacun prend cinq minutes pour rassembler ses idées, les mettre par écrit et les énoncer ensuite au reste du groupe. Les discussions s'animent, modérées par les animateurs. Quelques groupes décident de se diviser en sous-groupes de trois à cinq personnes pour traiter certaines questions de façon plus approfondie. Peu à peu, des ébauches de propositions sont rassemblées et jetées sur le papier. Dessins et schémas permettent de dissiper quelques malentendus linguistiques ou de synthétiser les idées.

De nouveau, ces résultats sont traduits, exposés sur de grands tableaux de papier et affichés dans la salle des réunions plénières. Les citoyens prennent connaissance de l'avancée des réflexions des autres groupes, repèrent des similarités ou des divergences, s'en servent pour affiner leur propre pensée. Les panneaux sont une nouvelle fois soumis aux commentaires et aux suggestions griffonnés sur les petits papiers autocollants. Enfin, en plénière, les panélistes sont invités à formuler des questions qui seront posées le lendemain à deux experts.

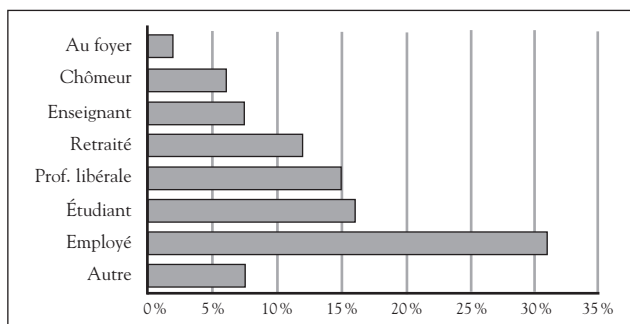
Le profil des panélistes européens

Les participants aux panels régionaux avaient été choisis au terme de processus de sélection différents selon les pays : tirage au sort avec ou sans méthode des quotas, recrutement direct. Ceux qui ont été désignés pour assister au panel européen ont généralement été tirés au sort par leurs pairs après appel au volontariat. Au final, ce panel de 87 membres offre-t-il la diversité et l'équilibre que l'on attend de lui ? Pour répondre à cette question, une enquête a été effectuée, qui fournit les résultats suivants :

- Sexe : approximativement 50 % d'hommes et 50 % de femmes.
- Âge : les groupes d'âge se distribuent comme suit :



- Professions :



- Engagement : un peu plus de 45 % des panélistes disent être engagés activement dans la société civile, 16 % être membres non actifs d'organisations et plus de 30 % n'avoir aucun engagement.

Audition d'experts et délibération

Dimanche 1^{er} avril 2007. C'est la troisième journée du panel et elle s'annonce décisive puisque c'est à son terme que les propositions devront être élaborées.

Après une synthèse des travaux de la veille, la matinée s'organise autour de l'intervention des deux expertes : Ilona Braunlich et Elena Saraceno, deux femmes qui ont travaillé respectivement à la direction générale de la politique régionale et à la Direction générale de l'agriculture de la Commission européenne. S'exprimant à titre personnel, elles fournissent des éléments de réponse aux questions posées par les panélistes. De nombreux sujets sont abordés : la prépondérance des questions agricoles dans la réflexion de l'Union européenne sur les politiques rurales, le découpage sectoriel imposé aux politiques européennes qui limite l'approche transversale des problèmes, l'absence de porte-parole de la ruralité, la protection de l'environnement et le rôle central joué par le dispositif Natura 2000, l'action de l'Union européenne en matière de transport et la nécessité d'améliorer les dessertes rurales, la contribution européenne dans le domaine de la formation et de l'éducation, la possibilité offerte aux citoyens d'anticiper l'avenir pour contribuer aux transformations politiques en cours...

Les citoyens se retrouvent ensuite au sein des groupes de travail afin de formuler des recommandations. En circulant parmi les groupes, les expertes apporteront d'utiles contributions aux panélistes. Les animateurs demandent aux participants de faire des propositions courtes et précises, applicables à l'échelle européenne. Le nombre est illimité : l'ensemble des panélistes déterminera ultérieurement lesquelles seront présentées le lendemain aux autorités européennes et les autres seront incluses dans le rapport final. « À quelle échéance temporelle ? », demande un participant. L'objectif est de préparer l'après-2013, la période nous séparant de cette échéance étant déjà déterminée par les politiques en cours. « Peut-on déborder du cadre des compétences actuelles de la Commission et du Parlement européen ? », interroge une jeune

panéliste. «Oui, répond l'animateur, si vous jugez que les instances européennes doivent prendre des initiatives dans de nouveaux domaines.»

Les panélistes qui, désormais, possèdent tous l'expérience de ce type d'exercice, ne sont pas avares de propositions méthodologiques, interrogeant les animateurs sur leurs façons de faire, sur la pertinence de se diviser en sous-groupes, sur la nécessité d'établir des connexions entre ceux qui réfléchissent sur des questions similaires. Certains proposent de réorganiser les groupes de travail pour que les panélistes travaillant sur des thèmes proches se regroupent et élaborent ensemble leurs propositions. C'est malheureusement impossible pour des raisons de moyens : les nouveaux groupes ainsi formés parleraient cinq ou six langues et nécessiteraient un trop grand nombre d'interprètes. Les plus jeunes des panélistes, venus d'Angleterre, commencent à manifester de la fatigue et ne sont pas toujours en mesure de comprendre les débats qui s'engagent. Quelques participants regrettent que l'absence de jeunes issus des autres régions les empêche de constituer des groupes de travail composés principalement d'adolescents, de façon que les discussions soient mieux adaptées à leurs préoccupations et à leur mode d'expression.

Malgré ces frustrations, la délibération avance. «L'expérience de notre panel m'est très utile, remarque une participante. Le plus difficile pour moi est de résister à l'envie de donner mon avis sur tout et faire ainsi trop de propositions. Il faut écouter et prioriser pour retenir seulement le plus important.»

La confrontation des propositions entre les panélistes issus de diverses régions est précieuse :

«Je m'aperçois que notre préoccupation pour le développement des produits alimentaires de qualité et des circuits de commercialisation régionaux est partagée par les autres panels», note ainsi un participant wallon.

«Certaines préoccupations sont communes, d'autres sont spécifiques à l'une ou l'autre région, observe une panéliste française. Je suis étonnée de voir par exemple combien les préoccupations pour

la santé sont importantes en Angleterre et en Irlande, où l'accès aux soins et la présence de médecins sont considérés comme des priorités.»

«Globalement, note un panéliste allemand, je pensais que les autres panels auraient eu une vision plus moderniste que la nôtre, qu'ils auraient par exemple demandé pour le monde rural des services et des loisirs identiques à ce qu'on trouve en ville. Mais non, en fait, ils sont assez proches de nous.»

«Certains panélistes d'autres pays ont des problèmes proches des nôtres, estime une panéliste suisse. Les questions d'emploi et d'éducation des ruraux, par exemple, semblent similaires dans plusieurs pays. D'autres questions sont plus spécifiques car certaines régions sont différentes. Par exemple, chez nous, les régions rurales sont anciennes et chargées d'histoire. J'ai parlé avec des Hollandais, qui eux, vivent dans une région nouvelle, gagnée sur la mer il y a quelques années seulement.»

Cette impression est relativisée par une panéliste néerlandaise : «Il est certain que les situations sont différentes, mais, globalement, les préoccupations sont assez semblables d'une région à l'autre. Je remarque que les mêmes questions et les mêmes attentes reviennent souvent. Par exemple, dans toutes les régions, les gens veulent être mieux entendus par les responsables politiques.»

Chacun des groupes élabore peu à peu ses propositions et choisit celles qui seront présentées aux responsables européens. Un vote au moyen de gommettes permet de les hiérarchiser et de retenir les trois principales. Au total, vingt-quatre propositions sont ainsi retenues par les huit groupes de travail. Elles sont classées par thèmes, traduites en six langues et distribuées à l'ensemble des panélistes. En assemblée plénière, ceux-ci votent alors, toujours au moyen de gommettes, afin de les hiérarchiser. Ils terminent la journée par le tirage au sort de ceux qui présenteront le lendemain le résultat de leurs travaux. Ce sera le moment crucial de la restitution du travail. Un panéliste slovaque reste méfiant : «Je ne suis pas certain de la façon dont nos recommandations vont être prises en considération par les décideurs européens. J'espère que

nous serons entendus. » D'autres sont plus optimistes. La plupart sont simplement heureux du travail accompli, comme cette panéliste suisse qui déclare : « Ce que nous avons fait, c'est déjà beaucoup. Finalement, je suis très satisfaite. »

2. L'avis du panel européen

Les vingt-quatre principales propositions choisies par le panel pour être présentées aux autorités européennes s'organisent autour de dix thèmes prioritaires. Celles qui n'ont pas été retenues seront simplement citées ici sans être développées, les autres sont suivies du nombre de votes qu'elles ont obtenu de la part des panélistes.

Éducation

■ **Proposition 1** (36 votes) : Nous voulons une éducation pour tous, adaptée aux compétences et aux besoins spécifiques de chacun, garantissant que personne ne voie ses droits à l'éducation bafoués. Elle devra aussi être établie sur la base d'études portant sur les professions ou vocations qui connaissent des pénuries et sera mise en place sur la base d'un programme adéquat de formation fourni aux apprenants sans restrictions basées sur l'âge, l'origine ethnique ou les moyens financiers.

■ **Proposition 2** (30 votes) : Tous les enfants devraient commencer à apprendre une langue étrangère commune au plus tard lors de la troisième année d'enseignement primaire.

■ **Proposition 3** (26 votes) : Nous recommandons un recours aux programmes de financement communautaires existants tels qu'Interreg ou Feder¹ pour permettre aux structures d'éducation régionales de bénéficier des meilleures pratiques de leurs homologues de façon à adopter un système d'enseignement qui permette [de faciliter] l'apprentissage tout au long de la vie dans les espaces ruraux.

■ **Proposition 4** (25 votes) : Nous souhaitons un système éducatif de qualité, centré sur la demande, abordable et accessible à tous ceux qui le souhaitent. Les législations communautaires devraient promouvoir les formations en apprentissage, dans les filières techniques et professionnelles.

■ **Proposition 5** (17 votes) : L'UE devrait compléter le financement public des établissements d'enseignement afin de garantir la gratuité d'accès et la disponibilité dans les formations au niveau local.

La question de l'éducation était apparue dès le début du panel comme une préoccupation majeure pour les panélistes. Son importance est confirmée ici : c'est dans ce thème qu'est émis le plus grand nombre de propositions et le total des voix recueillies le classe comme le thème prioritaire. L'éducation apparaît également dans d'autres propositions, notamment celles relatives à la jeunesse. Ce qui fait l'importance de ce sujet qui n'est pas spécifiquement rural, c'est la revendication d'une égalité des chances entre jeunes urbains et jeunes ruraux. Pour les panélistes, une attention particulière doit également être accordée aux personnes marginalisées, issues des minorités ethniques ou handicapées. Dans d'autres propositions qui n'ont pas été présentées aux auto-

1. Interreg est un programme européen de financement de programmes transfrontaliers. Le Feder, ou Fonds européen de développement régional, a pour objectif de réduire les disparités entre régions européennes.

rités européennes, les panélistes rappellent explicitement leur attachement aux services publics et au maintien des écoles rurales.

Agriculture et alimentation

■ **Proposition 6** (50 votes) : Nous recommandons fermement au législateur européen de développer le commerce équitable au sein de l'Europe rurale et de mettre en place un système européen d'étiquetage clair et universellement reconnu employant des symboles et des mots.

■ **Proposition 7** (34 votes) : Nous souhaitons une réaffectation des fonds² en faveur des producteurs biologiques régionaux au moyen de directives européennes.

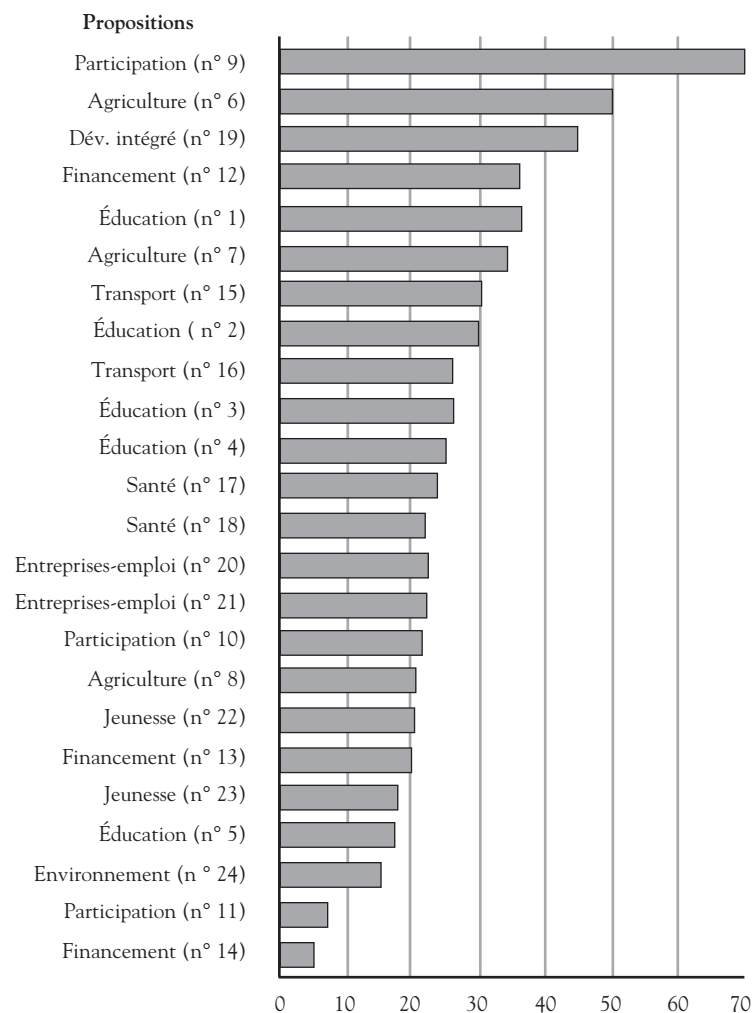
■ **Proposition 8** (20 votes) : D'ici 2012, nous souhaitons disposer d'une agriculture honnête, respectueuse de l'environnement, abordable et qui garantisse un approvisionnement pour tous en aliments de qualité. Des allègements fiscaux et du lobbying permettraient d'encourager une telle initiative, tout comme un équilibre dans la répartition des fonds, qui ne seraient pas uniquement consacrés à l'agriculture, mais bien à l'ensemble des besoins ruraux.

Ces trois propositions concernent l'agriculture, mais on peut considérer que les deux premières se réfèrent aussi – et peut-être d'abord – à l'alimentation et à l'information du consommateur. La première d'entre elles arrive au second rang du vote exprimé par les panélistes sur l'ensemble des propositions. L'importance donnée à l'agriculture dans l'affectation des fonds européens est questionnée par la troisième proposition.

2. Il s'agit des fonds de financement de la Politique agricole commune.

Classement des propositions

Ce score (en bas, le nombre de voix) a été attribué par les panélistes lors du vote organisé le dernier jour du panel. À gauche, le numéro de chacune des 24 propositions précédé du thème général auquel elle appartient.



Dans ses autres propositions, le panel européen insiste également sur la nécessité de garantir un avenir à la production agricole et de revenir à une agriculture de taille humaine. La nécessité de créer des emplois dans le secteur agricole, notamment grâce à l'agritourisme, est également affirmée. Le panel montre ainsi son attachement et son exigence vis-à-vis de l'agriculture européenne.

Participation

■ **Proposition 9** (70 votes) : Mettre en place un système qui va « de la base vers le haut » en matière d'attribution des fonds communautaires, de contrôle et d'évaluation, au moyen de comités constitués de citoyens impartiaux qui influenceront la répartition et l'utilisation des fonds publics.

■ **Proposition 10** (21 votes) : Nous suggérons que le panel de citoyens continue, avec effet immédiat (à compter du 2 avril 2007 !), d'être considéré comme un acteur reconnu en ce qui concerne les propositions à la Commission européenne qui ont trait à l'avenir de nos espaces ruraux.

■ **Proposition 11** (6 votes) : Les hommes politiques ne doivent pas se contenter de s'intéresser aux électeurs en période préélectorale, mais également après les scrutins.

Le thème de la participation, que l'on pourrait aussi nommer « démocratie participative », arrive en troisième position pour l'ensemble des votes qui lui ont été attribués, mais la première proposition est celle qui, très largement, recueille le maximum de suffrages. En revanche, la proposition 10 recueille un nombre de votes modéré et la proposition 11, sans doute jugée peu précise, arrive en avant-dernière position.

Les citoyens ont fait d'autres propositions non soumises au vote ni à la présentation publique, qui font état de la nécessité de voir les intérêts des ruraux mieux pris en compte dans les arbitrages

régionaux et d'encourager la mobilisation des citoyens, notamment grâce à un recours accru aux enquêtes, aux référendums, aux panels ou aux nouveaux outils de communication offerts par Internet. Certains ont exprimé leur préoccupation concernant le manque de financement des associations et du volontariat, qui entrave la participation des habitants à la vie locale et fragilise l'offre de services à la population. La décentralisation et la déconcentration des pouvoirs peuvent rapprocher les centres de décision politiques du citoyen et il convient de réfléchir au moyen de fluidifier la relation entre les différents échelons territoriaux, jusqu'aux citoyens.

Financement

■ **Proposition 12** (36 votes) : D'ici 2012, toutes les personnes de moins de dix-huit ans ou handicapées devraient bénéficier de la gratuité des transports publics en Europe vers et à partir des territoires ruraux. Cela permettrait d'améliorer la constitution de réseaux sociaux et d'augmenter les possibilités d'enseignement.

■ **Proposition 13** (19 votes) : Il est nécessaire de fixer un salaire minimal commun à l'ensemble des pays européens.

■ **Proposition 14** (5 votes) : Nous recommandons la réaffectation d'une partie du financement communautaire consacré à l'agriculture afin de permettre à d'autres acteurs économiques d'opérer dans les espaces ruraux.

Ce thème rassemble des propositions quelque peu hétéroclites. La première aurait pu être classée dans la rubrique « Transports » puisqu'elle vise à favoriser la mobilité des ruraux, mais son objectif est également à visée financière pour les usagers concernés par cette mesure : les jeunes et les handicapés. La notion de salaire minimal commun vise sans doute autant à limiter la concurrence et la délocalisation des entreprises qu'à réduire les écarts de niveaux de vie entre Européens. La proposition concernant la réaffectation

des subventions agricoles, qui apparaît également dans la proposition 8, arrive en dernière place des suffrages des panélistes. Parmi les autres propositions ne figurant pas ici, il faut noter une augmentation des investissements européens dans les régions, une évaluation permanente des régimes de prestations sociales et une attention accrue de l'Union européenne envers la famille et les relations familiales.

Transport

■ **Proposition 15** (30 votes) : Une politique de transport public rural intégré est le maillon essentiel de toute politique de développement rural.

■ **Proposition 16** (26 votes) : Il faut encourager les transporteurs routiers à utiliser d'autres moyens de transport tels que le ferroviaire³ et la navigation intérieure (le fret en transit peut être embarqué sur des trains, comme c'est par exemple le cas en Suisse).

La proposition 16 est peu précise mais signale cependant de façon explicite l'attachement des citoyens au caractère de service public du transport et donc son inscription dans l'action politique. Les citoyens signalent également la contribution de ces modes de transport aux économies d'énergie et à la réduction de la pollution. Quant à la question des alternatives au développement du transport routier, elle avait été largement évoquée dans les panels régionaux. Cependant, les citoyens remarquent par ailleurs que le maintien ou l'extension du réseau routier est une nécessité pour améliorer l'accessibilité des zones périphériques. Des routes donc, mais qui ne soient pas saturées. Une meilleure coordination entre les différents moyens de transport est également souhaitée.

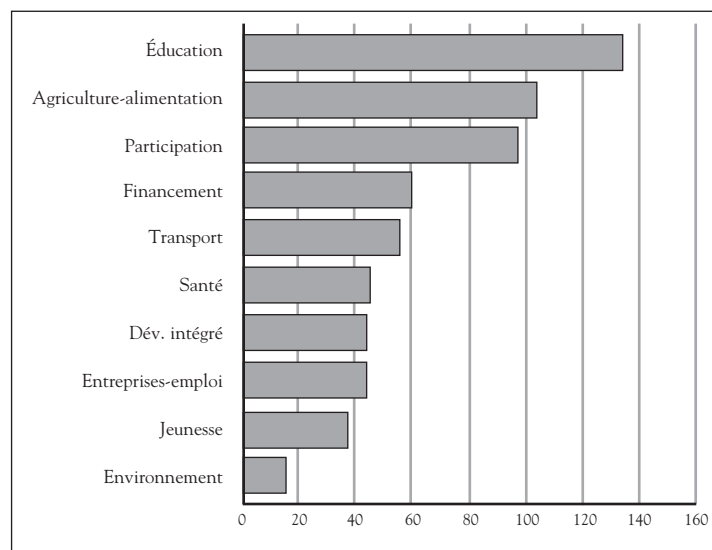
3. Transport combiné par camion et train.

Classement des thèmes

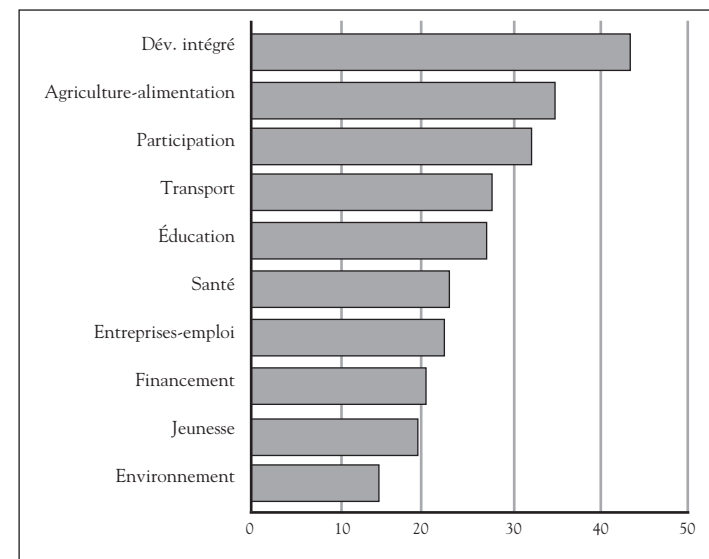
Le graphique ci-dessous regroupe, thème par thème, les votes accordés par les panélistes aux propositions.

Somme des voix obtenues par les 10 thèmes

Le classement ci-dessus doit être analysé avec précaution car un thème est composé d'une à cinq propositions : ceux qui en agrègent un plus grand nombre peuvent donc se trouver crédités d'un plus grand nombre de voix. Le graphique ci-dessous corrige ce biais en présentant la moyenne des voix obtenues pour les propositions de chacun des thèmes.



Moyenne des voix obtenues par les 10 thèmes



Santé

■ **Proposition 17** (23 votes) : Nous recommandons l'égalité d'accès aux soins de santé et le partage des ressources de santé partout dans l'UE.

■ **Proposition 18** (22 votes) : Nous recommandons une approche européenne, organisée, concertée et équitable concernant les questions de santé publique telles que l'obésité, les campagnes de prévention, la promotion de la production, de la distribution et de la consommation d'aliments sains, la promotion de l'accès à un mode de vie sain et à des activités sportives, et l'aide aux pays les plus pauvres dans la mise en œuvre de moyens de prévention et de traitement identiques aux nôtres.

Effet de la délibération du panel au cours de ses deux journées d'échanges, les questions de santé, qui étaient apparues au début comme faisant partie des trois questions les plus importantes, se trouvent relégués en milieu de classement au terme du processus. La préoccupation reste cependant celle déjà exprimée dans les panels régionaux : l'égalité des citoyens face à l'accès aux soins. Elle se double ici d'un changement d'échelle, probable conséquence de la confrontation des situations vécues par les panélistes. L'égalité revendiquée ne concerne donc plus seulement les ruraux et les urbains au sein d'une même région, comme c'était le cas lors des panels régionaux, mais aussi les régions entre elles.

Les citoyens précisent par ailleurs comment ils vivent l'inégalité actuelle : éloignement des services de santé dans les territoires ruraux, décisions de gestion qui ne tiennent pas compte de l'intérêt des patients, longueur des listes d'attente, rareté des établissements de soins palliatifs... Ils réclament également la gratuité des traitements pour les plus démunis ainsi que des services de garde de proximité. Certains évoquent, dans une perspective sanitaire, la nécessité de disposer d'aliments sains et de qualité, et donc d'un soutien approprié aux agriculteurs et d'un renforcement de l'éducation des consommateurs.

Le panel de citoyens fait le vœu d'une politique européenne de santé active et qui implique les citoyens. Il juge nécessaire d'aborder la question du pouvoir des sociétés pharmaceutiques, de limiter les prix des médicaments et de soutenir les campagnes de prévention et de traitement des problèmes de santé transnationaux tels que l'obésité, la grippe aviaire, le SIDA et le tabagisme.

Développement intégré

■ **Proposition 19** (44 votes) : Dans les années à venir, il importe que la politique européenne montre l'importance de la préservation de l'identité territoriale des espaces ruraux, tout en tenant compte de l'agriculture, des services, de l'emploi, des soins de santé, de l'éducation et de tous les aspects environnementaux.

Ces points doivent faire l'objet d'une évaluation quinquennale au niveau régional.

Une seule proposition a été retenue sous ce thème, mais qui apparaît au troisième rang dans le vote des panélistes. Le développement intégré, qui suppose de mettre fin au cloisonnement des politiques publiques pour renouer avec une approche globale des problèmes, constitue un thème initialement non prévu, mais qui s'est imposé lors du panel. La question de l'identité rurale se trouve liée à celle de la globalité de l'approche dans l'intervention publique, elle n'est donc pas conçue comme devant faire l'objet de politiques spécifiques mais comme résultant d'une cohérence des politiques existantes. En 2020, les panélistes estiment que les habitants auront redécouvert la valeur du sentiment d'appartenance et ils rêvent pour eux d'une vie en harmonie avec leur environnement, d'une proximité des services et d'une disponibilité d'emploi. Ils pensent que des paysages harmonieux seront marqués par une production diversifiée, où l'agriculture et l'énergie seront étroitement liées grâce à la production de biomasse et à une meilleure valorisation des ressources que constituent l'eau, le soleil et le vent.

Entreprises et emploi

■ **Proposition 20** (22 votes) : Il faut fournir des aides au démarrage pour les petites et moyennes entreprises. Une fiscalité et des redevances réduites, ainsi qu'un accès plus aisé aux sources de financement doivent être facilités pour les entrepreneurs ruraux, ce qui passe par moins de bureaucratie.

■ **Proposition 21** (22 votes) : Afin d'organiser des activités industrielles et entrepreneuriales dans les espaces ruraux tout en respectant l'environnement, les sociétés et les industries doivent s'engager par écrit à suivre un plan environnemental ayant pour objectif le respect de la législation communautaire.

Les niveaux de chômage en milieu rural sont jugés inacceptables par les panélistes, qui estiment qu'il faut y accroître les investissements en faveur de la création d'entreprise, l'aide au développement des petites et moyennes entreprises existantes ainsi que de l'artisanat. Pour eux, il est nécessaire d'élargir l'éventail des professions s'exerçant en milieu rural et de réduire la bureaucratie imposée aux entreprises. Le tourisme est perçu comme une opportunité économique, notamment en termes de création d'emploi, avec une attention toute particulière pour l'écotourisme.

L'activité économique doit cependant respecter l'environnement. Les relations qu'entretient l'industrie avec la faune, la flore, les zones naturelles et les espaces de loisirs doivent faire l'objet d'une surveillance publique. L'articulation des besoins des entreprises et des besoins en logement doit également faire l'objet de contrôles et de planification.

Jeunesse

■ **Proposition 22** (20 votes) : Une partie du financement que l'UE consacre à l'agriculture devrait être investie dans des infrastructures (par exemple, des équipements sportifs, l'éducation ou des services), ce qui permettrait de rendre les espaces ruraux aussi attrayants que les villes aux yeux des jeunes.

■ **Proposition 23** (18 votes) : Les enfants et les jeunes doivent être impliqués dans le processus décisionnel de l'ensemble des projets communautaires. Cela doit passer par des orientations concernant les normes et les bonnes pratiques politiques relatives à la participation des enfants et des jeunes, par exemple des forums de la jeunesse. L'Union devrait appuyer une telle initiative en apportant un financement permettant sa réalisation.

L'égalité des chances offertes aux jeunes ruraux constituait déjà un sujet d'importance dans les panels régionaux. On voit cet intérêt confirmé ici, notamment en ce qui concerne l'éducation. Les

panélistes suggèrent également aux autorités publiques d'encourager les jeunes à rester dans les zones rurales ou à y retourner, d'être à l'écoute de leurs besoins, de soutenir leurs idées et leurs projets, d'encourager les associations et les groupes de jeunes pour leur permettre de disposer d'activités de loisirs de plus grande qualité, de meilleures possibilités d'apprentissage et d'un climat propice à l'écoute de leurs préoccupations.

Préservation de l'environnement

■ **Proposition 24** (15 votes) : Tout produit offert au consommateur devrait mentionner clairement sur son étiquette le nombre de kilomètres ou de miles parcourus.

Le thème de l'environnement apparaît nettement comme le dernier dans le classement des panélistes. Au début du panel, il était à la onzième place dans la liste des dix-huit thèmes proposés. Il fait ici l'objet d'une seule proposition, relative à la réduction des dépenses énergétiques occasionnées pour le transport des produits.

De nombreuses autres propositions ont pourtant été formulées au cours du panel à ce sujet, mais elles n'ont finalement pas été retenues comme prioritaires. Elles concernent la préservation des espaces naturels et des terres agricoles, la limitation de l'expansion des zones périurbaines, une législation environnementale plus adaptée, la préservation de l'atmosphère paisible des espaces ruraux, le respect des zones naturelles lors du tracé des nouveaux axes routiers ou le recyclage des déchets.

Le développement durable a également été évoqué, par exemple à propos de l'engagement des pouvoirs publics envers l'aménagement du territoire, une sylviculture durable, un transport « propre » passant par le développement de « voitures vertes », la production d'énergie renouvelable, une industrie et une agriculture saines...

Un certain nombre de thèmes issus de la synthèse réalisée au début du panel n'ont pas fait l'objet de propositions de la part des

panélistes. Il s'agit des thèmes de l'énergie, de l'aménagement du territoire, des infrastructures, du logement, des services, du tourisme, de l'administration publique et de la démographie. On retrouve cependant certains d'entre eux dans les propositions formulées ici. Il est probable que, si plus de temps avait pu être imparti au panel, ces thèmes auraient pu également faire l'objet de propositions spécifiques.

3. La présentation de l'avis

Réunis dans la grande salle du Comité des Régions⁴, les panélistes attendent l'ouverture de la séance. Neuf d'entre eux ont été désignés pour présenter les recommandations issues du panel européen. Ils prennent place parmi les élus et les fonctionnaires européens.

Michel Delebarre préside cette assemblée de 344 représentants issus des 27 pays de l'Union. Pour lui, l'expérience est novatrice et il en salue la portée. Stephen Pittam, de la Fondation britannique Joseph Rowntree Charitable Trust, et Benoît Derenne, de la Fondation pour les Générations Futures, introduisent la journée par une présentation de l'expérience, qu'ils placent d'emblée dans le contexte de crise de confiance entre les autorités européennes et les citoyens et qui est motivée par « l'incapacité de l'Union européenne à associer de façon satisfaisante les citoyens à l'élaboration des politiques publiques ». Michael Murray, de l'université de Belfast, rappelle l'importance de l'enjeu des zones rurales pour l'Union européenne et la nécessité d'une mise en cohérence des actions communautaires dans ce domaine, qui

4. Voir la présentation du Comité des Régions, p. 43.

prenne en compte la diversité des zones rurales elles-mêmes et la multiplicité des attentes des citoyens à leur égard. Puis c'est au tour des neuf panélistes d'énoncer les vingt-quatre propositions retenues à l'issue du panel.

Marianne Fisher Boel, commissaire européen à l'Agriculture qui prend la parole après eux, se déclare « heureuse d'inaugurer cette nouvelle approche du dialogue entre la Commission européenne et les citoyens ». Elle rappelle que le programme « L'Europe pour les citoyens » mis en place par la Commission pour la période 2007-2013 vise précisément à rapprocher les décideurs des Européens. À partir de 2008, des panels de citoyens pourront être organisés. L'expérience actuelle, dit-elle, est donc à suivre avec attention. « Qu'est-ce que cela veut dire concrètement ? Cela veut dire que nous sommes intéressés par le bilan que vous ferez de cette expérience. Vous pouvez nous aider et vous pouvez influencer l'avenir, non pas seulement en nous disant de quoi vous avez discuté, mais également comment vous l'avez fait. » Pour ce qui est de la question rurale, la commissaire européenne estime que l'Union européenne dispose d'une politique appropriée aux zones rurales, qui a commencé modestement en tant que partie de la Politique agricole commune, pour constituer aujourd'hui une politique à part entière, avec ses propres objectifs et sa propre architecture. Cette filiation entre politique rurale et politique agricole apparaît contestable à certains intervenants. Janusz Wojciechowski, vice-président de la Commission agricole au Parlement européen, rappelle qu'en Europe « nous avons 5 % d'agriculteurs, peut-être même moins, mais nous avons 100 % de consommateurs ». Les politiques publiques ne doivent donc pas être définies en fonction des intérêts de certaines catégories de population et les politiques rurales ne dérogent pas à cette règle : elles doivent servir les intérêts de tous. Peut-on, alors, concevoir une politique rurale autonome ?

Faut-il une politique pour les zones rurales ?

Le président du Comité des Régions, Michel Delebarre, s'avoue dubitatif sur la pertinence d'une politique rurale en tant que telle : « Faut-il séparer le rural et l'urbain ? Je suis frappé par la similarité des demandes des ruraux et des urbains. » Faudrait-il alors parler plus globalement de politique territoriale ? Il existe des continuités à assurer entre villes et campagnes, par exemple au niveau des transports, et des cohérences à mettre en place même si une distinction reste cependant à opérer, selon Michel Delebarre, entre les territoires ruraux isolés et ceux qui sont proches des centres urbains et qui bénéficient d'importants potentiels, notamment sur le plan de la croissance démographique.

Politique rurale spécifique – mettant en avant les différences entre villes et campagnes – ou politique territoriale intégrée, plus globale mais prenant le risque de gommer les spécificités des territoires ruraux, en particulier de ceux qui ne sont pas liés aux dynamiques urbaines ? Les débats qui suivent portent notamment sur cette question, cruciale pour les futurs découpages au sein des politiques publiques européennes et les conséquences qui s'ensuivront sur l'attribution des responsabilités aux différentes instances communautaires. Marjorie Jouen, chef de cabinet adjointe auprès du président du Comité des Régions, penche pour « une politique territoriale intégrée et multisectorielle », sensiblement différente de l'approche agricole élargie, qui se fonde trop souvent sur une certaine vision de la ruralité dans des pays comme la France et qui prévaut encore dans les politiques européennes. Elle constate également que « les recommandations en matière d'agriculture nous éloignent de ceux qui prétendent que la seule chose qui compte, c'est le prix des produits alimentaires et que peu importe l'endroit d'où ils viennent. On entend parler ici de provenance, de qualité... ». Un décalage que confirme Pierre Calame, directeur de la FPH, et qu'il a observé à propos d'autres propositions des panélistes : « Ce qui m'a frappé, c'est le décalage extraordinaire

entre la vision de l'Europe qui émerge de ce panel et ce que sont les politiques européennes. »

Pierre Mairesse, de la Direction éducation et culture de la Commission européenne, remarque notamment l'importance donnée par le panel à la nécessité de renforcer l'attractivité des espaces ruraux aux yeux des jeunes et de leur ouvrir des espaces de participation. « On peut se demander ce que viendrait faire l'Europe dans tout cela. Eh bien, l'Europe a décidé par exemple de soutenir des forums locaux de jeunes citoyens. »

C'est positif, lui répond une panéliste, mais « il ne faut pas se limiter à des initiatives ponctuelles, il est nécessaire de rendre permanente la participation citoyenne, y compris au niveau européen ». Pierre Mairesse se déclare intéressé par la démarche : « J'y vois des intérêts : une approche ascendante des citoyens vers l'Europe et ensuite de l'Europe vers les citoyens. J'y vois l'approche régionale, puis le passage à la dimension européenne qui consolide les messages. Je vois le fait que ce sont des citoyens qui ne sont pas dans ce qu'on appelle des "organisations", mais qui ont été choisis de façon aléatoire. » La question de la légitimité se pose cependant : « Je ne doute pas que le processus ait été bien conduit, mais c'est un canal d'écoute des citoyens parmi bien d'autres. Nous devons nous interroger sur toutes ces voix qui nous viennent de la société civile et sur la façon de les intégrer dans notre processus de réflexion. Faut-il réagir formellement à vos recommandations ? C'est une question difficile. Comment prendre en compte la démocratie participative et la démocratie représentative ? Je crois que nous avons à l'inventer ensemble. Comment mieux faire participer les citoyens européens pour qu'ils sentent qu'ils ont leur mot à dire, tout en restant dans un système qui reste celui de la démocratie représentative ? Nous avons à inventer de nouvelles approches, c'est essentiel pour l'Europe. Cela l'est aussi pour les Régions ou les collectivités locales, mais il est vrai que, au niveau européen, il y a un fossé qui s'est créé avec les citoyens qu'il nous est nécessaire de combler ensemble. »

Marjorie Jouen juge l'expérience des panels proche d'une sorte de sondage, rapportant néanmoins non pas les opinions premières des citoyens, mais des opinions élaborées et construites.

Les débats se poursuivent, à la fois sur le fond des propositions et sur la démarche du panel. Certains représentants des institutions européennes prennent un ton de pédagogue pour présenter les programmes en cours et les contraintes du calendrier européen. D'autres expriment leurs doutes sur la possibilité de « faire rentrer » les recommandations dans les instruments politiques existants. « Ils sont un peu pris de court, soupire discrètement un panéliste. Il faut du temps pour que la pratique des institutions évolue. »

La participation citoyenne et le processus de décision

Les élus ne sont pas les seuls à émettre des réticences face aux démarches participatives. Le personnel des institutions publiques voit souvent sa tâche compliquée par l'irruption de démarches participatives dans les processus décisionnels. Le décroisement suggéré par des propositions transversales, la difficulté d'intégrer des idées novatrices dans les cadres existants, la complexité que représente la « traduction » – dans des termes opérationnels et compréhensibles par l'administration – de suggestions parfois iconoclastes, la modification des calendriers, le manque de place souvent réservé à leur propre expertise et à leur connaissance des dossiers... Tout cela bouscule les façons de faire des techniciens et des administratifs. Certains voient même, dans les expérimentations des élus en matière de démocratie participative, des tentatives pour court-circuiter leur propre « technocratie » et rétablir en leur faveur des rapports de pouvoir qu'ils aimeraient plus favorables.

Il ne faudrait pas en conclure pour autant que les freins exercés par l'administration à l'apparition de démarches participatives et le fréquent discrédit dont font l'objet de leur part les paroles citoyennes ne relèvent que d'une tentative de préserver des

prérogatives de quasi-décideurs et de quasi-experts. Le personnel des institutions publiques, notamment dans les jeunes institutions européennes, manifeste le plus souvent une haute idée de sa fonction et l'exerce avec enthousiasme et responsabilité. Mais la modification des rapports de force, dans les équilibres instables que constituent les processus de décision politique, pèse inévitablement dans le jeu des acteurs et interroge les motivations de chacun.

Pour certains employés de l'administration européenne, par exemple, de telles expériences présentent un certain danger, celui de dispenser les autorités de réformes en profondeur des processus décisionnels. Pour eux, l'organisation d'un face-à-face entre des élus rompus à l'art du débat et des citoyens à la fois intimidés et reconnaissants de la faveur qui leur est faite de s'exprimer devant une haute assemblée ne peut que tourner à l'avantage des premiers. Ils craignent que l'exercice ne conduise à minimiser le rôle des groupes de pression ou les réseaux organisés de la société civile, qui constituent des contre-pouvoirs autrement plus inquiétants pour les puissants. « C'est évidemment une bonne idée que de solliciter des citoyens pour donner un avis sur les orientations politiques à suivre, déclare ainsi l'un d'eux en aparté à l'issue de la présentation des panélistes. Mais il est vrai qu'il est plus confortable pour les élus de discuter avec des profanes que de débattre avec des militants bien au fait des dossiers et qui suivent les processus de changement sur le long terme et non pas de façon ponctuelle comme c'est le cas ici. Le risque aujourd'hui, c'est que les citoyens exposent leurs propositions, que les institutions répondent, que l'on ferme le temps du débat et qu'ensuite... plus rien ne se passe. Il est plus exigeant pour les institutions publiques d'engager des partenariats avec des réseaux organisés de la société civile, car ceux-ci ne restent pas dans les déclarations d'intention. Ils sont capables de suivre l'évolution des choses pendant des années, jusqu'à la mise en place d'orientations politiques, l'attribution de moyens, la création d'outils d'évaluation. Tout cela doit être suivi jusque dans les détails pour que les idées généreuses se transforment un jour en changements concrets. »

Pour un autre spectateur, militant associatif familier des débats dans les cercles européens, le danger de telles initiatives serait de dédouaner à bon compte les institutions européennes de l'accusation d'isolement dont on les accable depuis plusieurs années. « Aujourd'hui, nous assistons comme à une sorte de feu d'artifice de la démocratie participative. Mais nous avons besoin de changements à plus long terme. Pour cela, il est nécessaire que les citoyens s'impliquent durablement dans les associations, les organisations professionnelles ou les réseaux de collectivités territoriales, parce que ce sont eux qui assurent la continuité de l'interlocution avec les élus et avec les technostructures. Si, comme par le fait du prince, on tire ponctuellement au sort des citoyens et qu'on leur donne les moyens d'exprimer leurs opinions, pensez-vous que cela motivera ceux qui se battent depuis des années pour défendre le monde rural ? » Et il ajoute : « On laisse entendre que ces citoyens portent la voix de tous les citoyens européens. Mais nous, qui travaillons sur ces sujets depuis des années, nous voulons aussi être mieux entendus. »

Le sentiment d'exclusion des mouvements associatifs est compréhensible. Alors qu'ils ont été écoutés par les panels régionaux, ils sont restés absents du panel européen. Pour Matthieu Calame, de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, la critique est recevable. « Le panel européen n'a pas constitué une véritable conférence de citoyens car il n'a pas donné lieu au même processus d'information contradictoire que dans les régions. Il s'agissait d'une démarche hybride entre une synthèse des panels régionaux et un processus délibératif. »

Pour l'organisation de cette dernière étape, il aurait pu être décidé d'opter délibérément pour la simple synthèse des recommandations régionales. Cette option aurait eu l'avantage de ne pas prêter le flanc aux critiques sur le manque d'orthodoxie de la démarche suivie. Mais le niveau européen n'est pas la simple agrégation de situations régionales ou même nationales, il a ses propres déterminants, ses logiques, son histoire, ses instruments politiques et son autonomie de décision... C'est pour cette raison que

l'adoption d'une démarche d'élaboration et de choix de propositions par les panélistes a été préférée. Mais pour que le panel européen puisse prendre toute l'ampleur d'une véritable conférence de citoyens, il aurait été nécessaire de faire intervenir des experts et des parties prenantes travaillant spécifiquement sur les enjeux européens, afin d'apporter des éclairages sur les dynamiques en cours, les questions en débat, les controverses, les rapports de pouvoir, etc. Cela aurait donc nécessité d'autres moyens et d'autres délais. « Par rapport à l'enjeu que nous nous proposons de traiter, nous avons manifestement sous-dimensionné le panel européen », reconnaît Benoît Derenne. Il aurait été souhaitable de consacrer davantage de temps aux échanges entre les citoyens, ainsi qu'à la confrontation d'experts et de parties prenantes. Des échanges entre panels régionaux auraient également pu être réalisés avant même d'organiser le panel européen, ce qui aurait facilité l'intégration des propositions des groupes régionaux. Pour cela, d'autres moyens financiers que ceux qui étaient disponibles auraient sans doute été nécessaires. L'expérience reste donc perfectible, mais a dû composer avec les contraintes de la réalité...

Au regard du chemin parcouru jusqu'à cette salle du Comité des Régions, où sont réunis des responsables européens et de simples citoyens, les progrès sont cependant immenses. Pierre Calame, directeur de la FPH, le souligne dans son intervention : « Quand, en 2003, nous avons décidé d'engager le processus dont nous voyons ici une étape, nous avons rêvé. Face à la crise de l'Europe, c'est d'une rupture dont nous avons besoin. Nous devions partir des citoyens pour arriver progressivement aux décideurs. Nous voyons s'exprimer aujourd'hui l'aspiration à une Europe humaniste et démocratique, attentive à la diversité des territoires. Une Europe à l'échelle humaine. Il est urgent de refaire de cette Europe une épopée. Si ce rêve que nous avons partagé est un des moyens de la faire, je crois que là est la véritable signification de ce que nous avons entrepris. Ce moment est fondateur, je le crois, de la construction d'une Europe à partir des citoyens. »

Conclusion

Quel bilan tirer de ce long parcours ? Quels acquis et quelles limites peut-on identifier à cette expérience ? Il est peu utile de résumer ici les éléments déjà mentionnés au cours des chapitres précédents. En revanche, cette expérience, par son caractère novateur, mérite d'être mise en perspective au regard du contexte qui lui a donné naissance, en tant que contribution à une réflexion sur les pratiques démocratiques et la définition des choix publics.

Au constat de l'incapacité de la démocratie représentative à satisfaire les nouvelles attentes des citoyens semblent répondre les innombrables initiatives de démocratie participative qui, depuis les années 1970 et 1980, se sont multipliées en Europe et ailleurs, en particulier dans le domaine de l'aménagement urbain ou celui de la gestion municipale. À partir des années 1990, sous l'impulsion de la réglementation ou par la volonté des acteurs locaux, ont également vu le jour des expériences désormais nombreuses de concertation ou de prévention de conflits dans le domaine de la préservation de l'environnement, des grands aménagements ou de la gestion des territoires. Certaines de ces démarches mettent en avant la figure du citoyen, de l'habitant ou du profane, alors que d'autres préfèrent mobiliser au premier chef des groupes organisés : associations, organisations professionnelles, entreprises,

collectivités territoriales... Certaines se réclament d'une participation accrue des protagonistes à la vie publique, d'autres ont pour ambition d'aboutir à des décisions plus justes et mieux acceptées. Toutes ont en commun d'interroger le rôle traditionnel des décideurs et des experts, au profit des administrés et des supposés profanes. De plus en plus, ces dynamiques s'interpénètrent, échangent des outils, mettent en commun leurs avancées méthodologiques, partagent leurs doutes et leurs interrogations. Les colloques et les publications scientifiques sur ces thèmes liés aux nouvelles formes de gouvernance se sont multipliés au cours de la dernière décennie. Ces pratiques se sont vues alors, parfois un peu rapidement, regroupées sous le vaste parapluie de la démocratie participative.

Les conférences de citoyens comme celles qui ont été relatées ici peuvent-elles se réclamer de la démocratie participative ? Pierre Calame préfère les qualifier de démocratie délibérative. Ce concept s'est développé depuis quelques années dans le sillage des écrits du philosophe allemand Jürgen Habermas, du sociologue américain Jon Elster et du philosophe américain John Rawls. Ces théoriciens mettent l'accent sur la nécessité de la délibération, c'est-à-dire d'un débat entre les citoyens, seul capable, dans le cadre de procédures démocratiques et dans un espace public clairement défini, de faire émerger des normes acceptées par tous. Pour eux, en matière d'élaboration des choix publics, c'est la procédure qui est garante de la légitimité du résultat et non plus seulement la nature des personnes impliquées. Ce qui compte, c'est que la diversité puisse s'exprimer et que tous les intérêts soient représentés au cours d'un processus loyal et transparent de confrontation des opinions et d'élaboration d'un avis collectif.

Dans quelle perspective susciter de telles démarches ? La plupart des effets attendus se situent dans le champ de la décision politique, mais ils sont de diverse nature. Pour certains, ce type d'expérience relève d'abord de l'optimisation de cette décision. Il s'agit de mieux gérer des défis complexes au moyen de décisions plus pertinentes ou socialement mieux acceptées. Dans cette optique, on

attend des panels de citoyens ou des autres dispositifs délibératifs qu'ils contribuent à identifier de bonnes idées, anticiper d'éventuels conflits ou incompréhensions, prendre en compte l'avis des usagers. Ils sont parfois assimilés à des sondages d'opinion quelque peu élaborés. Au pire, ils sont utilisés par les élus pour améliorer en leur faveur les rapports de force entre eux et leurs services techniques ou leurs experts. Au mieux, ce sont des outils utiles à une gouvernance renouvelée, à un management public plus averti. Ces attentes, souvent méconnues du grand public, sont relativement fréquentes parmi les élus ouverts à ces nouvelles pratiques.

Pour d'autres, la question de la distribution du pouvoir de décision reste centrale et l'objet des dispositifs participatifs consiste précisément à restaurer des équilibres en la matière. Face à une caste de représentants coupés du peuple, il convient de redonner la parole aux simples citoyens pour leur donner prise sur la définition des choix qui engagent la collectivité. Cette position, fréquente chez les citoyens engagés dans la vie publique et dans certaines organisations collectives, reste rare chez les élus.

Le malentendu se cristallise lorsqu'il s'agit de définir les prérogatives des conférences de citoyens. Pour les premiers, leur rôle est purement consultatif ; pour les seconds, c'est un pouvoir d'influence réel qui est attendu.

C'est peut-être des effets induits que viendront des pistes de solution pouvant déboucher à terme sur de nouveaux compromis et notamment sur le rapprochement attendu entre les citoyens et les décideurs, susceptible de dénouer à terme la crise de confiance et de redonner sens à la représentation démocratique. Ce que montre le panel de citoyens européen, c'est que les citoyens comme les décideurs font évoluer sensiblement les regards portés sur l'autre. Les citoyens engagés dans le panel ont souvent modifié leur vision des élus, d'une part grâce à une interlocution directe avec eux, d'autre part par la prise de conscience de la difficulté de réaliser des arbitrages en matière de choix publics. De leur côté, beaucoup d'élus se sont dits frappés de la maturité et de la qualité

d'écoute des citoyens, loin de ce qu'ils perçoivent habituellement lors des réunions publiques. Après la restitution de l'avis par les citoyens, ils se sont vus dans l'obligation de leur répondre de façon argumentée et de donner ainsi plus de transparence aux modes d'élaboration de la décision. Ces évolutions permettront-elles modestement de rétablir un dialogue sur le partage du pouvoir et sur la délégation ? Pour le moment, d'un côté comme de l'autre, elles ne concernent qu'un nombre restreint de personnes, le défi restant dans l'élargissement des publics concernés. La démocratie est une construction en perpétuelle évolution.

Bibliographie

**Principaux documents produits
dans le cadre du panel de citoyens européen** (disponibles
sur www.citizenspanel.eu)

Rapport final

L'Europe en questions. Dialogue entre citoyens ordinaires, experts et politiques, Fondation pour les Générations Futures, Namur, 2007.
Disponible en français, anglais et allemand.

À cette publication, est joint un DVD-Rom accessible en six langues qui comprend la majorité des documents repris ci-dessous, ainsi que les vidéos de l'initiative également visibles en ligne.

Rapports des panels

European citizens's panel. What Roles for Rural Areas in Tomorrow's Europe ? Final Report, Fondation pour les Générations Futures, 2007.

Allemagne, Bavière: *Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern*. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2007.

Belgique, Wallonie : *Nos campagnes, demain en Europe ? Dialogue entre citoyens, témoins, experts et politiques*, FGF, Région wallonne, 2007.

France, Rhône-Alpes : *Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes*. Économie & Humanisme, Région Rhône-Alpes, 2006.

Hongrie/Slovaquie, Carpates : *Report on the Carpathian Cross-border Panel*, Carpathian Foundation, 2006.

Irlande du Nord/République d'Irlande : *What Roles for Rural Areas in Tomorrow's Europe ? Report of the Republic of Ireland – Northern Ireland*, North-South Rural Voice Ltd, 2006.

Pays-Bas, Flevoland : *Visie op Flevoland. Betrokken Burgers over Binnendijkse Belangen*. IVM, Vrije Universiteit Amsterdam, 2007.

Royaume-Uni, Durham et Cumbria : *Community X Change : the UK (Cumbria and County Durham) Citizens Panel 2006-2007*, 2007.

Suisse, Saint-Gall : *Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume im Kanton St Gallen*, ARE-SG, GTB, 2006.

Plusieurs documents audiovisuels ont été produits à l'issue des panels, ils sont consultables sur www.citizenpanels.eu.

Autres documents

Bryden, John, *Perspectives européennes sur les thèmes soulevés par les panels de citoyens régionaux*, University of Aberdeen, 2007.

Calame, Matthieu, *Action publique et développement rural : que veulent les citoyens ? Commentaires des attentes exprimées dans les rapports régionaux du panel de citoyens européen*, FGF, 2007.

Calame, Pierre, *Conclusions de la conférence de lancement du panel de citoyens européen*, Fondation Charles Léopold Mayer, 10 mai 2006.

Calame, Pierre, *Premières leçons tirées du panel de citoyens européen sur le rôle des espaces ruraux dans l'Europe de demain*, Fondation Charles Léopold Mayer, 2 avril 2007.

Fondation pour les Générations Futures, *L'Europe rurale : définition, enjeux et politiques (Infopack européen)*, 2006.

Murray, Michael, *European Citizens' Panel Initiative. A Content Analysis of the Regional Reports*, Queen's University, Belfast, 2007.

Murray, Michael, *L'initiative du panel de citoyens européen dans les régions frontalières d'Irlande. Une innovation dans la délibération politique*, Queen's University, Belfast, 2007.

Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes et son articulation avec le panel de citoyens européen, Région Rhône-Alpes, Économie & Humanisme, Infopack Rhône-Alpes, 2006.

Sellke, Piet ; Renn, Ortwin et Cornelisse, Corinne, *European Citizens' Panel. Final Report of the External Evaluation*, Dialogik, 2007.

Tardy, François, *Rapport d'expérience sur l'atelier citoyen Ruralité : compte rendu et bilan de l'élaboration d'un dispositif participatif expérimental et innovant. Rapport de stage de Master 2 Humanités et sciences sociales*, université Lumière Lyon 2, Icom, Région Rhône-Alpes, 2007.

Trame, *Nos campagnes, demain en Europe ? Éléments pour un débat citoyen*, Infopack wallon, 2006.

Ouvrages sur les conférences de citoyens

Bourg, Dominique et Boy, Daniel, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Éd. Charles Léopold Mayer/Descartes et Cie, 2005.

Calame, Matthieu, *Les conférences de citoyens sont-elles compatibles avec la démocratie ? Réflexion sur la gouvernance des questions réputées « complexes », arguments pour le développement des conférences de citoyens*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, note de travail, 2000.

Fourniau, Jean-Michel et Tafere, Ingrid, « Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'atelier citoyen dans le débat VRAL » dans Revel, Martine *et al.* (dir.), *Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, p. 252-264.

Huitema, Dave, *Organizing a Citizen Jury*, Institute for environmental studies, Amsterdam, 2003.

Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007.

Table des matières

Préface	9
Introduction	15
Première partie – Histoire et fondements	21
1. Les origines du projet	23
2. De la conception à la construction d'un dispositif européen	39
3. Les panels de citoyens : modèles existants	55
Deuxième partie – Les panels régionaux	71
1. Des Européens ordinaires	73
2. Le dispositif d'information et de délibération	91
Troisième partie – Constats et propositions issus des panels régionaux	133
1. Les constats	135
2. Les propositions	163
3. La diffusion et l'impact des propositions	185
Quatrième partie – Le panel européen : séance plénière	193
1. L'élaboration des propositions	195
2. L'avis du panel européen	205
3. La présentation de l'avis	219
Conclusion	227
Bibliographie	231

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

