

## CHAPITRE X

# Un programme participatif et son évaluation procédurale

## Le projet plan Déchets pour la gestion à long terme des déchets conditionnés de haute activité et/ou de longue durée de vie

Catherine ZWETKOFF et Céline PAROTTE

*Professeur honoraire à la Faculté de Droit et de Science politique,  
Université de Liège*

*Chargée de recherche, Université de Liège – SPIRAL*

### Introduction

Cette étude de cas porte sur les résultats d'une évaluation partielle du programme participatif mis en place par l'ONDRAF pour l'élaboration du Plan Déchets (déchets nucléaires de catégories B et C)<sup>1</sup> et la préparation du *Strategic Environmental Assessment* (SEA, alors au stade du *scoping*) qui l'accompagne (Dupagne *et al.*, 2004 ; DETR, 2000).

L'apparition des risques modernes et l'émergence du principe de précaution (Dowe, 1994 ; Renn 2008) mettent à l'agenda public une approche intégrée<sup>2</sup>, comparative<sup>3</sup> et participative du risque<sup>4</sup>. Cette approche implique l'ouverture du processus décisionnel à une démarche transversale et systémique, donc nécessairement inclusive (Bryson, 2003). L'enjeu consiste à aménager le processus décisionnel de manière à faire travailler ensemble des disciplines qui trop souvent se limitent à

---

<sup>1</sup> Voir [www.ondraf-plandejets.be](http://www.ondraf-plandejets.be) (consulté le 5 juillet 2013).

<sup>2</sup> Graham (1994) ; Barnes (1994) ; Briggs (2008) ; Rotmans & Van Asselt (2001).

<sup>3</sup> Hofstetter *et al.* (2002).

<sup>4</sup> Joly (2005) ; Hisschemöller *et al.* (2001) ; Florig *et al.* (2001).

travailler côte à côte et à donner la parole à la société civile en recourant à des outils de délibération sociale.

Comment le programme d'ouverture du processus décisionnel portant sur les déchets nucléaires de catégories B et C rencontre-t-il cet enjeu ? Avec quels effets ? Les moyens mis en œuvre satisfont-ils aux critères de qualité du processus participatif ?

Le postulat de départ est le suivant : la qualité procédurale du programme maximise *in fine*, et sous certaines conditions, d'une part l'acceptation de la décision par les participants, par les acteurs concernés, voire le public (appropriation) et, d'autre part, la légitimité substantielle de la décision (qualité « informationnelle » liée à l'hybridation des savoirs)<sup>5</sup>.

Les données empiriques collectées dans cette étude de cas confortent-elles ce lien entre la qualité procédurale du programme participatif et son utilité ? Cette question de recherche, très générale, se décline en sous-questions (liste non exhaustive) :

- Qu'entend-on par utilité d'un programme participatif ?
- Quelles sont les dimensions et indicateurs de la qualité procédurale d'un programme participatif ?
- Quelles sont les conditions/facteurs favorisant éventuellement la relation entre qualité procédurale et utilité d'un programme participatif (effets d'interaction) ?

La notion d'utilité demande à être précisée, voire décomposée. Un programme peut être utile par référence à ses objectifs propres, intrinsèques. Il peut l'être aussi par rapport au processus décisionnel dans lequel il s'inscrit. Ces deux aspects de l'utilité ne sont pas, dans les faits, nécessairement liés, bien qu'un programme n'atteignant pas ses objectifs immédiats puisse difficilement servir par la suite la cause de l'acceptabilité sociale ou encore celle de la qualité « informationnelle » de son *output* final, le Plan Déchets. De même, la qualité procédurale peut s'appréhender à un double niveau : celui du déroulement du programme participatif et celui de l'intégration du programme participatif dans le processus décisionnel. On privilégiera la première version de l'utilité du programme, car la seule qui puisse, à ce stade, être prise en compte dans une démarche évaluative. Ce chapitre traite donc du seul déroulement du programme participatif.

---

<sup>5</sup> Tyler (1984) ; Keren et de Bruin (2003).

## **I. Remise en contexte du programme participatif mis en place par l'ONDRAF**

Les méthodes participatives appliquées à la gestion des déchets nucléaires présentent deux particularités.

D'abord, la gestion dont elle fait l'objet se réalise sur une échelle de temps particulière et inédite : le très long terme. Compte tenu de la durée de vie des déchets, c'est une problématique intergénérationnelle qui s'étend sur des centaines de milliers d'années. La multiplication des applications des méthodes participatives pourrait donc, *a priori*, être envisagée sans la contrainte du temps. Cependant, le processus de décision est soumis à un calendrier politique assez strict qui oblige les représentants de l'ONDRAF à calquer les méthodes participatives qu'ils ont souhaité mettre en place sur l'agenda politique de nos décideurs.

Ensuite, l'introduction des méthodes participatives dans le cadre de la gestion des déchets nucléaires en Belgique est apparue bien plus tard que les recherches scientifiques y afférant. En effet, alors que l'organisme national pour la gestion des déchets nucléaires et des matières fissiles, plus communément appelé l'ONDRAF, était créé en 1980, l'aspect sociétal de la problématique sur la gestion des déchets nucléaires était tout simplement ignoré au seul intérêt de l'approche classique d'ingénieur. Il a fallu attendre 1998 et la création de réels partenariats locaux pour qu'un premier changement d'approche s'effectue avec les déchets de catégorie A. Par la suite, l'ONDRAF a spontanément souhaité organiser trois consultations sociétales pour la gestion des déchets de catégorie B et C et ce, avant même les consultations légales prévues en la matière.

L'intégration de l'approche participative de type délibératif dans le processus de décision est apparue comme indispensable compte tenu des différentes expériences vécues lors de la gestion des déchets de catégorie A. Elle est devenue une dimension à part entière de la problématique, au même titre que les dimensions scientifique, technique, environnementale, pour la définition d'une solution durable.

## **II. Les différents volets du programme participatif**

Ce programme, mis en œuvre en 2009-2010, comporte trois volets : huit dialogues participatifs, une conférence interdisciplinaire et une conférence citoyenne. Son principe est fondé sur les expériences passées de l'ONDRAF en matière de déchets A. Le programme vise à associer le public à l'élaboration du plan Déchets préalablement à la consultation légale prévue entre juin et septembre 2010 ainsi qu'à enrichir la SEA, au stade du *scoping*.

Parmi ces volets, on privilégiera dans ce chapitre les *dialogues participatifs* et la *conférence interdisciplinaire* pour quatre raisons. D'abord, les limites éditoriales imposent un choix. Ensuite, l'ONDRAF a conçu les deux premières démarches comme deux éléments complémentaires de la consultation sociétale. De plus, elles présentent une relative originalité par rapport à la conférence citoyenne. Enfin, on a voulu appliquer la même grille évaluative à des dispositifs mobilisant, d'une part, des profanes et, d'autre part, des experts. La justification de notre choix doit aussi être replacée dans le contexte du débat sur la place des profanes – des citoyens ordinaires dotés d'un savoir d'usage en qualité de riverain, d'habitant – dans des méthodes délibératives sur des objets convoquant une compétence civique (définition de l'intérêt général, comme celui des générations futures) (Gaxie, 2007).

### **III. Le programme participatif en pratique**

#### ***A. Les dialogues participatifs***

##### *1. Le profil de la méthode et ses objectifs*

Le dialogue participatif est, entre autres, utilisé à des fins d'intégration sociale. Il traite chacun des participants sur un pied d'égalité et permet de tenir compte des contributions de chacun à la société et à son développement. Il n'a pas forcément pour but de parvenir à un consensus mais c'est un « processus qui conduit à réfléchir, à faire preuve de respect et à unir ses efforts en vue de comprendre et mener une action commune ». Il se nourrit en quelque sorte des divergences d'opinions. Elles aboutissent idéalement à des recommandations issues d'un compromis d'idées.

Les dialogues participatifs organisés par l'ONDRAF poursuivent des buts identiques. D'abord, identifier les préoccupations et les questions que se pose la société au sujet de la gestion à long terme des déchets de haute activité et de longue durée de vie. Ensuite, déterminer les fondements et les principes derrière ces questions et préoccupations. Enfin, mettre en évidence les critères et les conditions à utiliser lors du processus décisionnel pour le choix entre les options.

##### *2. La composition du groupe*

Le public-cible de ces dialogues est le citoyen « ordinaire » mais aussi toutes les personnes motivées par leur implication dans une organisation de la société civile à condition qu'elles interviennent en leur nom propre.

Le recrutement des participants se fait par courriel, par voie de presse et dans certains cas par téléphone, sur une base volontaire. Malgré les efforts de recrutement réalisés, le taux de participation effectif

n'a pas été celui escompté (une douzaine de personnes au maximum par dialogue alors que le processus était prévu pour un nombre de soixante à cent personnes).

Le jour des dialogues, plusieurs catégories d'acteurs sont présentes. Outre les citoyens spontanément inscrits, les responsables de l'ONDRAF sont là en tant qu'observateurs mais aussi comme informateurs (une information standardisée et une information à la demande). Une équipe de facilitateurs indépendants anime les débats. Sont également présents les membres du comité d'audit. Le rôle de ces derniers est d'observer la qualité du processus de la consultation sociétale, en s'assurant notamment de l'indépendance et de l'intégrité des animateurs ainsi que des rapporteurs chargés de rendre compte du contenu du débat. La place de ces acteurs tiers, la présentation claire des objectifs attendus de la journée ainsi que les « règles du jeu », sont précisées dès le début en signe de totale transparence envers les citoyens.

### *3. Le déroulement pratique du dialogue*

Sept dialogues (trois francophones et quatre néerlandophones) se déroulent de manière identique. La journée est scindée en deux parties. L'avant-midi se focalise sur l'information des citoyens pour les aider à mieux cerner la problématique par la suite.

L'après-midi est consacré au travail en groupe en trois étapes (tours) sur base d'un *brainstorming* et avec l'aide de deux facilitateurs qui se relaient. D'abord, les participants expriment leurs préoccupations « en vrac » en les indiquant sur quatre *Post-it* (quatre préoccupations par participant), après une dizaine minutes de réflexion individuelle. Ensuite, les préoccupations sont approfondies par *brainstorming* après sélection parmi les *outputs* de la première étape. Elles sont traduites en questions-clés qui devraient être prises en compte dans le Plan Déchets car les participants les jugent discriminantes pour le choix des options. Enfin, quatre thèmes choisis par l'ONDRAF sont ensuite approfondis.

Chaque étape se clôture par une courte synthèse et une mise en relation avec l'étape suivante afin que les participants comprennent comment les *outputs* de chaque étape de leur travail deviennent les *inputs* de la suivante.

La journée se termine par une évaluation de satisfaction des participants (questionnaire).

## ***B. La conférence interdisciplinaire (CID)***

### *1. Le profil de la méthode et ses objectifs*

La conférence interdisciplinaire (CID) est proche de la méthode du *multi-criteria mapping* (Stirling, 2005).

Un groupe issu de personnes concernées – dix à vingt personnes – analyse, à l'aide d'experts et accompagné par un facilitateur expérimenté, les options et les stratégies d'une manière structurée. Cette technique s'applique au début du processus décisionnel au moment où il est important d'évaluer les options et les stratégies et d'identifier les valeurs et priorités des participants. Elle réunit les participants pendant une journée.

Cette méthode a été adaptée par les responsables du scénario participatif au contexte (nombre de participants, méthodes de travail, etc.).

L'objectif général est de définir des critères ou indicateurs pour évaluer les options présentées par l'ONDRAF. Pour arriver à cet objectif général, les participants ont pour tâche d'établir des listes de critères, de les prioriser, de les reformuler et de les tester (pertinence, faisabilité, acceptabilité, efficacité, efficience, etc.) au regard des options de gestion des déchets B et C.

## *2. Composition du groupe*

Les participants sont au nombre de quatre-vingt-deux au début de la conférence, auxquels il faut ajouter huit orateurs et vingt-quatre personnes chargées de l'encadrement (ONDRAF, facilitateurs, auditeurs, rapporteurs). Les participants sont principalement des experts venant majoritairement des sciences dures mais d'horizons disciplinaires et institutionnels très variés. Certains groupes-clés tels que les journalistes, les politiques, les électriciens, et les environnementalistes sont absents. Les participants sont recrutés par des canaux variés. Ils sont en principe volontaires.

En ce qui concerne les participants francophones, les conversations informelles pendant les pauses font apparaître qu'une partie d'entre eux entretient des relations suivies avec l'ONDRAF sous forme, par exemple, de collaborations de recherche. S'ils se sentent concernés par la problématique en général, on ne peut exclure qu'ils se sont sentis plus ou moins obligés de participer. C'est là sans doute une différence majeure par rapport aux participants aux dialogues, venus en toute liberté, par choix personnel.

## *3. Déroulement pratique de la CID*

La délimitation du contenu de la conférence interdisciplinaire est faite par l'ONDRAF et la définition de la méthodologie de la journée est laissée aux facilitateurs. Ces derniers ont un rôle à mi-chemin entre le *mapping* et la synthèse. Cette dernière est prise en main par les rédacteurs des rapports.

Après les exposés introductifs d'experts choisis par l'ONDRAF, les participants travaillent une journée en petits groupes formés en fonction

de l'intérêt des participants sur les dimensions de la problématique des déchets. Ces dimensions ont été dégagées lors d'une conférence organisée au préalable composée d'experts venant d'horizons disciplinaires et institutionnels variés.

Les moments-clés de la CID sont les exposés faits par des experts appartenant ou non à l'ONDRAF sur la place de la CID dans le processus décisionnel, les différentes options stratégiques en relation avec les quatre dimensions à prendre en compte pour une gestion durable des déchets, le processus interactif du matin (élaboration des critères d'évaluation des options), celui de l'après-midi (reformulation, priorisation des critères) et les conclusions générales portant sur la méthode de travail.

La démarche employée par les facilitateurs est différente de celle des dialogues. Elle s'adapte aux participants et à la tâche pointue qui leur est demandée. Il ne s'agit plus de faire une cartographie des préoccupations mais de rechercher des critères de mesure des différentes options du dépôt final pour aider à la sélection d'une solution acceptable et faisable.

Après la première phase visant à informer les participants, ceux-ci sont invités à travailler en sous-groupes sur une des dimensions définissant une solution durable dès l'avant-midi. Selon l'application de la technique du carrousel, les sous-groupes changent de thématiques afin de modifier, compléter certaines remarques effectuées précédemment par d'autres. Après un bref résumé réalisé par les facilitateurs, les productions des premiers groupes sont ainsi retravaillées par les autres groupes lors du deuxième et troisième tour. Dans l'après-midi, toutes les recommandations sont mises en commun et les animateurs laissent une dernière fois la possibilité aux participants de s'exprimer sur le contenu.

## **IV. L'évaluation<sup>6</sup> du processus participatif**

### ***A. La sélection des critères d'évaluation***

L'objectif de la démarche évaluative est d'apporter un éclairage aussi objectif que possible sur l'utilité intrinsèque du programme participatif mis en place, sur sa qualité procédurale et sur la possibilité d'un lien entre ces deux groupes de variables (modèle d'impact). L'hypothèse avancée est l'une des raisons d'être du programme participatif : l'apprentissage mutuel. Il convient dès lors de répondre à la question suivante : l'ouverture a-t-elle débouché sur les effets voulus, sans effets contre-productifs (utilité « objective », intrinsèque au programme) ?

---

<sup>6</sup> Cette évaluation est fondée sur les données d'observation non participante et les réponses aux questionnaires d'évaluation de satisfaction distribués à l'issue de chaque exercice participatif (dialogues et CID).

Qu'en pensent les acteurs, les participants (utilité/satisfaction « subjective » du programme)<sup>7</sup> ?

Plus précisément, parmi les dimensions et indicateurs de l'utilité, l'évaluation tentait de répondre aux questions suivantes : d'abord, les *outputs* dégagés lors du processus participatif rencontrent-ils les objectifs poursuivis ?<sup>8</sup> Ensuite, les informations dégagées sont-elles de qualité ?<sup>9</sup> Ce processus accroît-il la visibilité et la confiance à l'égard de l'ONDRAF ?<sup>10</sup> Enfin, les participants sont-ils satisfaits de l'expérience ?<sup>11</sup>

Les dimensions et indicateurs de la qualité procédurale ont trait à un ensemble de ressources, de moyens mis en œuvre pour faciliter à la fois une information utilisable par le décideur et un sentiment de satisfaction à propos de la procédure, en particulier un sentiment d'équité procédurale chez les participants. Ces dimensions recouvrent d'une part l'accessibilité (l'égalité des chances de participer) de la procédure de recrutement, la neutralité, la transparence du processus et, d'autre part, le fonctionnement du groupe (budget temps et dynamique de groupe)

---

<sup>7</sup> Rossi et Freeman (1993) ; Burgess et Chilvers (2006) ; Rowe et Frewer (2000).

<sup>8</sup> Les *outputs* des dialogues et de la CID contribuent-ils effectivement à identifier les préoccupations, les attentes du public et leur priorisation d'un point de vue substantif et procédural ? Quelles sont les préoccupations à prendre en compte ? Comment décider ? Quels sont les critères de sélection des options ? L'information est-elle pertinente compte tenu des questions posées par le commanditaire ?

<sup>9</sup> L'information ajoutée apporte-t-elle quelque chose d'inédit, des hypothèses que le commanditaire n'aurait pas envisagées sans cela ? L'information collectée est-elle diversifiée, hétérogène, représentative ? Remplir ces critères est essentiel pour identifier et prendre en compte de manière équilibrée les préoccupations et les attentes des différentes composantes de la société en rapport avec les quatre dimensions de la gestion des déchets prédéfinies par l'ONDRAF – scientifique-technique, financière, éthique/sociale et protection environnement/santé.

<sup>10</sup> Dans l'affirmative, cet effet pourrait-il se disséminer dans un public général ? Les deux dimensions sont critiques pour l'acceptabilité sociale de l'usage qui sera fait du Plan Déchets par le politique, cet usage étant partiellement cadré par les représentations sociales de l'ONDRAF au moment où les acteurs politiques interviendront.

<sup>11</sup> Toute participation a un coût pour ses acteurs. Ce coût est-il compensé par la satisfaction que les participants retirent de l'ouverture ? Celle-ci répond-elle à leurs attentes en termes de qualité du processus ?



## **B. Les résultats**

### *1. Évaluation de la procédure de recrutement*

#### a. Les dialogues

Le recrutement se fait sur base volontaire, par le biais d'annonces dans quelques médias, par *mailing* iVOX (une société de sondage), par *mailing* aux différentes associations militantes, par inscription spontanée sur le site de l'ONDRAF, avec des rappels téléphoniques.

Cette procédure peut s'apprécier en fonction de son accessibilité (l'égalité des chances de participer) et de sa neutralité. Ces deux critères, en étroite relation, relèvent d'une dimension à la fois éthique et méthodologique. D'abord, toute personne intéressée pouvait en principe s'inscrire à ces dialogues. Aucune sélection n'a donc été opérée directement ou indirectement par l'organisateur. Ensuite, le critère de neutralité est également respecté en ce sens que personne n'est exclu en raison de ses opinions, statut social, etc. Cependant, la procédure faisant appel à des volontaires, le biais dû à l'autosélection est impossible à éliminer.

La plupart des participants se sont inscrits via iVOX, ce qui n'a rien de surprenant dans la mesure où ces personnes sont prêtes à participer à des panels de recherche. On peut toutefois s'interroger sur le faible taux de « retour » d'iVOX – comment l'organisation explique-t-elle ce taux de non retour ? Est-il le même que pour d'autres sujets de sondage ? Le sujet effraie-t-il les panélistes par sa complexité, sa technicité ? Les participants venus par le canal d'iVOX se sont par ailleurs montrés intellectuellement curieux et socialement concernés par la problématique des déchets.

On peut aussi s'interroger sur le pourcentage de personnes inscrites et celles qui participent effectivement. Suite aux contacts téléphoniques avec les personnes inscrites aux trois derniers dialogues, l'ONDRAF soumet quelques éléments de réponse : la plupart des inscrits ont oublié l'événement et/ou ont pris d'autres engagements entre-temps. Il est donc important de maintenir un contact répété avec les personnes inscrites entre le moment de leur inscription et le jour « J ».

Relevons encore que le site de l'ONDRAF est convivial et facilement accessible sur le Net. Encore faut-il savoir qu'il existe (et avoir accès à Internet). Il manque peut-être encore de visibilité.

#### b. La Conférence interdisciplinaire

Le recrutement repose essentiellement sur Greenfacts (mobilisation de personnes clé), l'ONDRAF (personnel, inscription en ligne), Belga (journalistes), connaissances, etc.

Comme dit précédemment, le public-cible est principalement formé de personnes concernées et expertes. Malgré la diversification des canaux de recrutement, les experts de sciences dures sont massivement présents alors que les experts venant d'ONG, les électriciens, les journalistes sont absents. Enfin, bien que les participants soient en principe volontaires, on ne peut exclure que certains se soient sentis « obligés » de participer.

## *2. La transparence du processus*

Celle-ci est assurée, tant pour les dialogues que pour la CID, par une information claire dès le départ sur l'objet, les modalités, le déroulement de chaque journée.

Lors des dialogues participatifs, la question – cruciale – de l'utilisation des *outputs* de la journée a été envisagée, aussi bien par l'ONDRAF que par les participants aux dialogues.

L'objectif des dialogues est de comprendre les perceptions des participants, leurs attentes, leurs peurs, leurs craintes par rapport à la stratégie globale. En d'autres termes, il s'agit d'intégrer le point de vue de la « société » à l'élaboration d'un Plan Déchets et du SEA. Il est bien rappelé, dès le début de la journée, qu'il ne s'agit pas ici de fixer l'option de gestion, ni de choisir l'endroit où celle-ci serait mise en œuvre. Ce rappel des objectifs et de leur limite est renouvelé plusieurs fois durant la première partie de la journée.

Les participants interrogent cependant l'ONDRAF sur le poids réel qu'auront les dialogues dans le processus décisionnel. Quels sont les éléments de la discussion jugés les plus pertinents par l'ONDRAF ? De quels éléments sera-t-il tenu compte ? Cette interrogation est récurrente dans tous les dialogues.

En ce qui concerne la Conférence interdisciplinaire, les règles du jeu sont également clairement fixées et les objectifs sont connus. Il s'agit d'arriver au terme de la journée à produire une liste de critères de sélection des options priorisées. S'agissant d'experts venant des sciences dures, les organisateurs prennent le temps de clarifier la méthode de travail, peu familière à beaucoup de participants.

## *3. La neutralité du processus*

La procédure participative est-elle de nature à susciter des biais dans les opinions exprimées ? Ces biais peuvent être des biais d'approbation sociale (celles des autres participants, des facilitateurs, de l'ONDRAF) ou encore des biais du fait de positions idéologiques, politiques construites antérieurement sur les questions débattues et faisant obstacle au respect des règles du jeu qui empêche la liberté d'expression de chacun.

Les règles du jeu – modalités de prise de parole, rôle des facilitateurs, principe d'égalité des participants, définition préalable du problème à débattre (un objectif précis), absence de jugements sur les opinions exprimées, etc. – et la place du dialogue dans le processus décisionnel devant aboutir à la décision de principe favorisent un processus neutre. Cette neutralité est un prérequis d'un *brainstorming* efficace (génération d'idées nouvelles et diversifiées).

a. Les dialogues

Le travail des facilitateurs, en solo avec relais ou en tandem selon les étapes, instaure un climat détendu, convivial.

Les styles des deux facilitateurs les plus actifs – ils sont trois au total – sont complémentaires. L'un plus directif, recadre les intervenants sur les objectifs, rappelle les délais, l'autre étant plus à l'écoute de ce que disent les participants. Au final, l'un contrebalance l'autre de manière efficace, évitant à la fois que la discussion ne s'enlise sur une question de manière improductive tout en permettant aux idées nouvelles de s'exprimer.

Sur place, l'alternance des petits cercles et des différents tours, ainsi que les interventions efficaces des facilitateurs donnent de multiples chances à chacun de contribuer librement, tout en obligeant à avancer des arguments.

b. La Conférence interdisciplinaire

L'accessibilité en termes d'égalité de prise de parole dans l'un ou l'autre groupe n'est pas toujours assurée, pour les participants francophones en tout cas. Certains experts restent plus assertifs que d'autres, sans que la personne en charge de la facilitation puisse entièrement remédier à cette situation. Et ce n'est pas faute d'essayer de clôturer des discussions entre deux ou trois personnes aux positions inconciliables...

#### *4. La qualité de l'information*

Deux indicateurs de qualité ont été privilégiés : l'accessibilité et la neutralité de l'information.

L'information technique est donnée en exposé introductif. Les participants trouvent l'information à la fois très compréhensible, ni trop, ni trop peu détaillée, n'excluant personne du processus participatif pour cause d'incompréhension des données techniques. Le fait de pouvoir interroger le présentateur dès ce moment est très apprécié. L'interaction entre participants et experts de l'ONDRAF est toutefois rapidement recadrée par les animateurs en rappelant qu'un moment pour la discussion est prévu plus tard dans la matinée.

Les participants ont par ailleurs l'occasion de poser librement des questions pendant le marché de l'information, pendant les pauses-café et

le lunch. L'information est essentiellement technique mais très bien vulgarisée<sup>12</sup>. Les réponses apportées par les responsables lors du « marché aux questions » se veulent avant tout informatives, scientifiques et objectives. On notera que cette information est fournie par les experts de l'ONDRAF, sans que l'on en tire des conclusions négatives quant à la neutralité de l'information.

Le marché de l'information a un succès mitigé. Un seul poster monopolise l'attention de même qu'un appareillage de démonstration. Enfin, en fin de journée, les participants reçoivent un document reprenant la présentation de départ ainsi que d'autres explications.

Afin de veiller à la neutralité du processus, les responsables de l'ONDRAF sont absents lors des discussions citoyennes. Lors de la troisième étape du processus qui consiste à approfondir les questions soulevées par les citoyens, ceux-ci décident, d'un commun accord et librement, de suivre les quatre questions qui ont retenu l'attention des responsables de l'ONDRAF. Les questions à approfondir sont donc orientées par l'ONDRAF mais avec le consentement des participants qui se soucient spontanément de rencontrer davantage les préoccupations des responsables de l'ONDRAF.

#### a. La Conférence interdisciplinaire

Deux constats sont à poser concernant l'accessibilité et la neutralité de l'information. D'abord les francophones regrettent le manque d'informations sur les données économiques relatives aux différentes options (coûts de la gestion des déchets selon les formules possibles, le provisionnement actuel, l'identité des acteurs supportant ces coûts). Ensuite, l'information vient de sources diversifiées, bien que l'on note l'absence d'orateurs venant des milieux environnementalistes, qui se sont pour la plupart auto-exclus de l'exercice.

### 5. *Le fonctionnement du groupe*

#### a. Les dialogues : le budget temps

La gestion du budget temps est aussi efficiente que possible – le temps laissé à la discussion étant majoritaire par rapport aux exposés, sans compter les interactions informelles durant les pauses et le lunch.

Un bémol cependant est souligné par les participants : la dernière étape consistant à approfondir les points choisis par les représentants de l'ONDRAF s'avère frustrante car trop courte.

---

<sup>12</sup> Plusieurs demandes seront formulées. « Voir » ce que représentent exactement les déchets A, B, et C ; disposer d'un grand poster avec les différentes options pour pouvoir s'y référer durant le travail en groupe ; avoir une indication plus claire de la part de l'ONDRAF quant à l'option technique préférée par ses experts. Ces demandes sont satisfaites lors des dialogues suivants.

Les participants ont-ils assez de temps pour « digérer » l'information ? L'information de base est compréhensible et relativement courte. La réponse est donc positive. Les participants ont pu discuter d'une manière productive à partir de l'information reçue. Il reste que le temps à consacrer au marché de l'information est peut-être (trop) limité au goût des participants. Ils auraient souhaité davantage d'informations sur les données économiques (coûts de la gestion des déchets, provisionnement actuel, etc.) ainsi que sur les acteurs supportant ces coûts.

Les participants ont-ils assez de temps pour discuter ? De l'avis des participants, ceux-ci se disent très fatigués en fin de journée. Le format d'une journée ne leur semble pas suffisant pour réaliser le programme dans son intégralité. Il convient d'ajouter que les participants sont très encadrés et canalisés, pour une question de *planning* mais aussi pour maintenir une dynamique de groupe productive en évitant qu'ils ne s'attardent sur des questions qui, du point de vue des facilitateurs, avaient été suffisamment exploitées. Cette manière d'opérer est ressentie par un participant comme une limitation. S'éloigner des questions sélectionnées n'a pas été possible bien que certaines auraient méritées d'être creusées... Le manque de temps joue en défaveur de ces contributions inattendues ou originales. Il n'y a donc guère eu de marge de manœuvre pour celles-ci.

Les participants ont-ils assez de temps pour se mettre d'accord ou arriver à un compromis ? On n'enregistre pas de grands désaccords entre les participants ou entre les participants et les facilitateurs qui traduisent leurs paroles sur des *Post-it*. Le compromis se fait « naturellement » et rapidement.

D'une manière générale, le climat est ouvert à la discussion. Les participants doivent tout de même parfois insister pour que certaines propositions soient plus nuancées ou plus en phase avec leurs dires.

b. Les dialogues : la dynamique du groupe

La dynamique est productive, les personnes sont intéressées par le sujet. La présentation « technique » précédant le travail en groupe y est sans doute pour beaucoup (voir *infra* la qualité de l'information). Tout le monde prend la parole même si deux personnes le font plus souvent que d'autres. Dans l'ensemble, le facilitateur veille à ce que tout le monde puisse exprimer son avis. Les gens sont respectueux des autres, se coupent rarement et s'expriment distinctement. Chacun relance le débat. La dynamique de groupe est donc efficiente.

La dynamique de groupe a été entretenue pendant les pauses-café et le lunch. Les différentes catégories de participants se mélangent – personne ne reste isolé – et continuent les discussions de manière plus

personnelle – qui suis-je, pourquoi je suis venu ? –, dans un climat de bonne humeur. En dépit de la déception des organisateurs face au petit nombre de participants compte tenu des moyens déployés, tous apprécient les moments passés ensemble.

La gestion du temps et de la prise de parole par les participants ont donc contribué à une dynamique de groupe efficace.

En gérant le temps, les facilitateurs ont dû faire un arbitrage délicat entre le risque de frustrer les participants et celui de laisser la discussion s'enliser à propos de questions « intraitables » dans le contexte du dialogue. Leur objectif est de créer les conditions favorables à un *brainstorming* productif (les participants doivent trouver du plaisir à la discussion, ce qui exclut le sentiment de frustration et celui d'être dépassé par le sujet). Au vu du *feedback* des participants, ces conditions sont dans l'ensemble satisfaites.

Même si certains participants ont davantage parlé que d'autres, les temps de parole de chacun sont assez équilibrés dans l'ensemble. Les facilitateurs ne doivent pas souvent intervenir pour inclure des discriminations positives. Lorsque cela a été nécessaire, leur intervention n'est pas mal prise par les plus « bavards » et les personnes invitées à parler le faisaient sans aucune difficulté.

#### c. La Conférence Interdisciplinaire : le budget temps

La moitié des participants ayant répondu au questionnaire sont satisfaits par rapport au budget temps. Un participant fait remarquer la difficulté de demander plus de temps à des gens très occupés mais se déclare satisfait du ralentissement du rythme à la fin du processus, le jugeant trop soutenu le reste du temps.

Par ailleurs, une partie non négligeable (30 % environ) des participants est partie à partir du début d'après-midi. Le contraste est à nouveau là avec les participants aux dialogues qui, à l'une ou l'autre (rare) exception près, sont restés jusqu'au bout.

Enfin, notons qu'en pratique, le temps ne suffira pas pour tester les critères.

#### d. La Conférence Interdisciplinaire : la dynamique du groupe

La dynamique des groupes francophones est bonne du fait de l'organisation du travail en petits groupes et par tours. De plus, le travail en groupes a été équilibré avec les sessions plénières qui, grâce à la qualité des interventions, ont enrichi les discussions sans prendre trop de place.

La taille des groupes francophones en fonction des quatre dimensions est révélatrice des centres d'intérêts privilégiés par les participants, mais aussi des domaines qui éveillent inégalement leur curiosité.

Cette taille est en effet déséquilibrée. La dimension scientifique et technique est par exemple celle qui attire le plus de monde au premier et au second tour. Cela n'a rien de surprenant dans la mesure où la plupart des experts viennent des sciences dures. La dimension éthique et sociale ne mobilise que sept personnes au premier tour (trois femmes et quatre hommes). C'est cette thématique qui perd le plus de participants en cours de route. La dimension économique et sociale réunit un sous-groupe très productif en dépit de l'absence très regrettée d'expertise économique et de données financières.

Un groupe, une fois qu'il est formé, se déplace ensemble. La modification du groupe au fil du temps est en effet surtout due au fait que des participants quittent la Conférence à partir de 15 heures. C'est ainsi que le groupe francophone travaillant sur la dimension éthique et sociale est en fin de processus composé de trois personnes<sup>13</sup>.

## **V. Conclusions**

Le fil conducteur de l'évaluation qualitative du programme participatif s'inscrit dans un questionnement d'ordre général : comment décider lorsque le principe de précaution est d'application ? Quelle est l'utilité du programme participatif tel qu'il a été conçu et mis en œuvre dans le contexte de l'élaboration du Plan Déchets et du cahier des charges de la SEA ? Les différentes dimensions de la qualité du programme participatif ont-elles influé sur son utilité dans les différentes dimensions, indépendamment des *outputs* du programme (la cartographie des préoccupations par exemple) ? Pour qui ? Et que dire de l'efficacité du processus participatif ?

Les réponses au questionnaire d'évaluation et l'observation non participante nous ouvrent quelques pistes de réflexion sur les cas analysés. Ces réflexions peuvent être explorées dans le contexte de l'utilisation des outils délibératifs à propos d'objets complexes controversés.

### ***A. La qualité de l'information***

Un premier constat porte sur la qualité de l'information obtenue. Pour être utile, l'information doit d'abord être conforme à des critères très généraux tels que la validité, la fiabilité, la pertinence des réponses et de leur synthèse sous forme de rapport transmis à l'organisateur.

On notera du point de vue de la validité des *outputs* que les questions posées dans les deux exercices participatifs portent respectivement sur

---

<sup>13</sup> Il n'en reste pas moins que ce petit groupe a été très animé et productif. Bien plus qu'un autre groupe composé d'une quinzaine de personnes mais monopolisé par deux experts aux vues contrastées à propos de la dimension scientifique et technique.

les préoccupations (dialogues) et les critères de sélections (CID). Si les concepts théoriques peuvent être théoriquement différenciés, les participants ne font guère la distinction, les préoccupations devenant des critères de sélection des options (dialogues) et les critères de sélection se ramenant à des préoccupations (CID). La pertinence des données portant sur les préoccupations n'en souffre pas, bien au contraire (triangulation des données). Cela pose question du point de vue du budget temps de la CID. En clair, une journée, amputée de quelques trois heures de présentations, suffit-elle ? Il semble qu'il s'avère difficile, même pour des experts, de débattre des critères de sélection sans prendre le temps de passer au préalable par la case des préoccupations.

La fiabilité des données issues des dialogues est sans doute plus incertaine. Les réponses n'auraient-elles pas été différentes avec d'autres facilitateurs ? Avec plus de temps ? Certaines préoccupations se retrouvent dans tous les groupes mais d'autres pas. Un plus grand nombre de groupes aurait été apprécié.

Bien qu'une autre qualité de l'information, très recherchée, soit sa diversité, son hétérogénéité, sa représentativité, cette dernière n'est pas prioritaire dans notre cas. En effet, il s'agit d'une démarche qualitative qui n'a pas la prétention de répondre à des exigences de représentativité mais bien de privilégier la richesse, la diversité et l'argumentaire des positions exprimées. Les *outputs* peuvent d'autant moins se prévaloir d'une quelconque représentativité. Les participants n'ont pas été sélectionnés sur base d'une combinaison de qualités sociodémographiques justifiant l'utilité de leur participation à la constitution d'un groupe représentant un microcosme de la société concernée (locale, régionale, nationale, etc.). Ils ont participé en qualité d'acteurs personnellement affectés par la décision mise en débat, devenant ainsi experts en matière de leurs intérêts, de leurs préférences. Par conséquent, ces *outputs* aident à se faire une idée des préoccupations existantes dans la société mais, premièrement, rien ne garantit qu'elles soient toutes identifiées (le critère de saturation n'est très probablement pas satisfait) et, deuxièmement, nous ne savons si elles sont propres à certains profils sociodémographiques.

### ***B. Vers une meilleure connaissance ?***

Un second constat s'impose quant à l'efficacité de l'apprentissage des différentes catégories de participants en matière de connaissances, de confiance et de changement de position. Les participants ont-ils une meilleure connaissance ? Les dialogues participatifs et la conférence interdisciplinaire ne présentent pas les mêmes catégories de participants (profanes ou experts). La plupart des profanes n'avaient au départ guère de connaissances techniques sur le sujet des déchets, sur le calendrier de



la politique publique des déchets B et C ou encore sur la problématique de la gestion de l'incertitude. Selon eux, ils ont appris beaucoup en très peu de temps grâce à la qualité de la vulgarisation scientifique. De fait, le déroulement des discussions de groupe confirme leur impression et montre en tout cas que l'intérêt de l'exercice délibératif ne peut être balayé par ses critiques en invoquant l'incompétence technique des profanes ou la complexité de l'objet soumis à délibération. L'information technique donnée suffit pour alimenter leur réflexion sur leurs préoccupations. Les participants de la CID dont la très grande majorité vient des sciences exactes, n'ont pas le sentiment d'avoir appris quelque chose, à l'exception de la méthode participative en elle-même. Ils se plaignent par contre du manque de données économiques et financières, sans lesquelles ils ne peuvent avancer autant qu'ils le souhaiteraient dans leur réflexion.

L'organisateur peut, lui aussi, retirer des enseignements de l'expérience avec les participants profanes. On citera deux exemples. Une compréhension plus fine de la gestion de l'incertitude aiderait sans doute à approfondir les débats, mais elle exige un budget temps important et une traduction concrète d'une problématique fort abstraite. Les profanes ont par ailleurs du mal à s'investir dans un processus décisionnel dont l'*output* final (une décision quant à l'option) va bien au-delà de l'horizon temporel de deux ou trois ans, le cadre de référence temporel « normal » pour le profane.

### ***C. Des attitudes qui évoluent ?***

Le programme a-t-il contribué à modifier des attitudes ? Les participants aux dialogues sont à tout le moins passés de positions stéréotypées à des positions argumentées au fil du *brainstorming*. On a par ailleurs relevé un déplacement aussi inattendu que radical.

Les organisateurs ont toujours pris grand soin de poser les limites de l'objet du débat – les déchets nucléaires –, excluant ainsi du débat le futur de l'énergie nucléaire. Dans un des dialogues, la discussion s'engage sur le rôle de la recherche et conduit le groupe à faire le lien entre la gestion des déchets nucléaires et la sortie du nucléaire. À partir de cette mise en relation, longuement discutée, les participants, initialement favorables au principe de réversibilité, basculent en faveur d'une solution irréversible. Ils voient dans la sortie du nucléaire un risque, une cause possible/probable d'un désintérêt pour la recherche, alors que cette dernière représente une condition *sine qua non* de l'avantage d'une solution réversible.

#### ***D. Une confiance qui se construit ?***

On notera un autre déplacement : l'ONDRAF devient visible pour les profanes qui lui feraient plutôt confiance alors qu'au départ, leur connaissance de l'ONDRAF était au mieux très vague et leur sentiment de confiance très neutre. Les participants à la CID connaissent évidemment l'ONDRAF. Leur réponse à question de la confiance qu'ils font à l'ONDRAF pour l'exploitation des résultats du programme participatif est plus nuancée.

Les participants aux dialogues sont manifestement très satisfaits du processus participatif (information, possibilité de s'exprimer et de parler avec les experts de l'ONDRAF, échanges informels, convivialité de la formule). Leurs réponses au questionnaire et les échanges informels pendant la journée en témoignent. Ils insistent sur l'importance que revêt à leurs yeux le fait d'avoir un point d'entrée en amont du processus décisionnel, de pouvoir soulever des questions auxquelles la SEA devra répondre. Ils regrettent que le dialogue ne dure qu'une journée et seraient partants pour une autre expérience.

Quant aux participants à la CID, leurs réponses sont ici encore plus mitigées. Et le fait que 30 % des personnes quittent la conférence bien avant son terme en dit long sur l'arbitrage qu'ils font entre les coûts de leur participation et les bénéfices qu'ils en retirent.

Qu'en pensent les commanditaires ? Ils sont surtout manifestement surpris et déçus par le faible taux de participation des citoyens profanes. Ils se disent cependant satisfaits de l'information collectée. Peut-être ne faut-il y voir qu'une réponse « convenue ». On fera tout de même l'hypothèse que cette partie du programme leur offre une information inédite sur l'argumentaire des positions, des préoccupations des citoyens. Sans doute, aurait-il fallu plus de participants, plus de groupes pour que le programme gagne en efficacité.

#### ***E. Remarques finales***

Finalement, quels enseignements peut-on retirer de cette étude de cas pour l'application de méthodes délibératives à des objets complexes, dans le contexte de la précaution, en Belgique ? Ce cas ne vient-il pas infirmer la validité de l'hypothèse d'une demande croissante de participation au processus de décision largement véhiculée comme un postulat dans la littérature sur la gouvernance politique ?

Le faible taux de participation au dialogue pose en tout cas question. On proposera trois hypothèses explicatives, plus ou moins plausibles.

La première, la plus radicale, remet en cause l'hypothèse initiale. Et dans ce cas de figure, le succès des expériences participatives en termes

de fréquentation de citoyens « ordinaires » (non organisés) auraient d'autres fondements que la demande citoyenne.

La seconde hypothèse, plus nuancée, repose sur l'observation des nombreuses mobilisations citoyennes dans le contexte de conflits d'implantation. La littérature portant sur ces conflits montre l'importance du savoir local, du savoir d'usage mais aussi des émotions lors de la mobilisation contre un projet d'implantation. Très souvent les profanes opposés au projet mobilisent un savoir local dans un premier temps. Faute de résolution du conflit (par abandon du projet), ces profanes s'expriment dans un second temps sur des questions techniques ou politiques plus générales. Ils dépassent leur expérience immédiate, élargissent leur discours, faisant monter le conflit en généralité, l'amplifiant et empêchant ainsi une résolution « *win-win* »<sup>14</sup>. Autrement dit, les profanes sont parfaitement capables de construire des compétences très pointues et d'endosser le rôle de porte-parole de l'intérêt général dans le contexte de conflits d'implantation alors que dans le cas des dialogues, ils sont fort peu nombreux à se mobiliser sur la problématique des déchets pourtant connue du grand public et généralement considérée comme un sujet sensible. L'explication de cette différence pourrait se trouver dans la dynamique du conflit d'implantation. Ce type de conflit, s'étalant dans le temps, sollicite initialement un savoir d'usage, local, amorçant ainsi un processus d'intéressement des profanes concernés qui s'organisent et s'engagent ensuite dans une réflexion sur un projet de société. Leur engagement dans cette réflexion n'est pas seulement stratégique mais aussi le fruit d'un apprentissage, notamment au contact d'autres groupes d'opposition qui viennent partager avec eux leur expérience, leur construction du problème.

Une autre hypothèse serait l'inadéquation de la procédure de recrutement des participants aux dialogues, rendant impossible le processus d'intéressement de citoyens « ordinaires ». Il conviendrait d'approfondir auprès des participants invités et absents les raisons de leur abstention.

Quelle que soit l'hypothèse à retenir, une question est à explorer. Comment faire évoluer une démocratie participative qui ne se limite pas aux sujets ancrés dans le local ou le vécu de l'individu en réaction à un projet bien précis, mais qui engage le citoyen « gratuitement », en qualité de « bon citoyen » dans une réflexion stratégique sur la société et sur la manière de gérer au mieux l'incertitude inhérente à la problématique des déchets nucléaires de type B et C ?

---

<sup>14</sup> Cvetkovitch et Earle (1994) ; Mather et Yngvevsson (1981) ; Zwetkoff (1997).

## **Bibliographie**

- Barnes, D.G., « Time are Tough – Brother, Can You Paradigm ? », in *Risk Analysis*, vol. 14, n°3, 1994, p. 219-223.
- Briggs, D.J., « A Framework for Integrated Environmental Health Impact Assessment of Systemic Risks », in *Environmental Health*, vol. 7, n°61, 2008.
- Bryson, J.M., « Strategic Planning and Management », in Peters, B. G. et Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publication, 2003, p. 38-47.
- Burgess, J. et Chilvers, J., « Upping the ante : a Conceptual Framework for Designing and Evaluating Participatory Technology Assessments », in *Science and Public Policy*, vol. 33, n°10, 2006, p. 713-728.
- Cvetkovitch, G. et Earle, T.C., « The Construction of Justice : A Case Study of Public Participation in Land Management », in *Journal of Social Issues*, vol. 50, n°3, 1994, p. 161-178.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR), *Guidelines for Environmental Risk Assessment and Management*, DETR (UK), 2000.
- Dowe, W.D., « Understanding Uncertainty », in *Risk Analysis*, vol. 14, n°5, 1994, p. 743-50.
- Dupagne, A., Ruelle, C. et Teller, J. (eds.), *SUIT – Sustainable Development of Urban Historical Areas Through an Active Integration Within Towns*, Research Report, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, 2004.
- Florig, H.K., Morgan, M.G., Morgan, M.K., Jenni, K.E., Fischhoff, B., Fischbeck, P.S. et DeKay, M.L., « A Deliberative Method For Ranking Risks (1) : Overview and Test Bed Development », in *Risk Analysis*, vol. 21, n° 5, 2001, p. 913-921.
- Gaxie, D., « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des 'citoyens' », in *Revue française de science politique*, vol. 57, n°6, 2007, p. 737-757.
- Graham, J.D., « Time for Congress to Embrace Risk Analysis ? », in *Risk Analysis*, vol. 14, n°2, 1994, p. 139-142.
- Hisschemöller, M, Tol, R.S.J. et Vellinga, P., « The Relevance of Participatory Approaches in Integrated Environmental Assessment », in *Integrated Assessment*, n°2, 2001, p. 57-72.
- Hofstetter, P., Bare, J.C., Hammitt, J.K., Murphy, P.A. et Rice, G.E., « Tools for Comparative Analysis of Alternatives : Competing or Complementary Perspectives ? », in *Risk Analysis*, vol. 22, n°5, 2002, p. 833-851.
- Joly, P-B., *Debates and participatory processes : lessons from European experience*, Forum Science in Society, Brussels, 9-13 March, 2005.
- Keren, G. et de Bruin, W.B., « On the Assessment of Decision Quality : Considerations Regarding Utility, Conflict and Accountability », in Hardman, D. et Macchi, L. (eds.), *Thinking : Psychological Perspectives on Reasoning, Judgment and Decision Making*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd., 2003, p. 347-363.
- Mather, L. et Yngvevsson, B., « Language, Audience and The Transformation of Disputes », in *Law and Society Review*, vol. 15, n°3/4, 1981, p. 775-821.

- Renn, O., *Risk Governance : Coping with Uncertainty in a Complex World*, London, Earthscan, 2008.
- Rossi, P.H., et Freeman, H.E., *Evaluation Research : a Systematic Approach*, London, Sage, 1993 (5th Edition).
- Rotmans, J. et van Asselt, M.B.A., « Uncertainty in Integrated Assessment Modelling : A Labyrinthic Path », in *Integrated Assessment*, n°2, 2001, p. 43-55.
- Rowe, G., et Frewer, L.J., « Public Participation Methods : A Framework for Evaluation », in *Science, Technology & Human Values*, vol. 25, n°1, 2000, p. 3-29.
- Stirling, A., *Multi-Criteria Mapping : a Detailed Manual*, SPRU, University of Sussex, 2005.
- Tyler, T., « The Role of perceived injustice in defendants evaluations of their courtroom experience », in *Law and Society Review*, vol. 18, n°1, 1984, p. 51-74.
- Zwetkoff, C., « Sentiments de justice et conflits d'implantation », in *Environnement et société*, n°18, 1997, p. 5-19.

