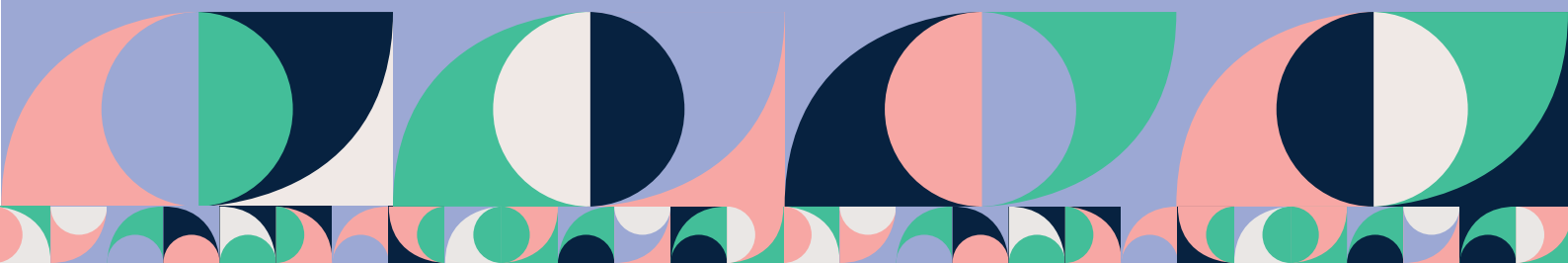


RAPPORT DES MEMBRES DU COMITÉ SCIENTIFIQUE

**SUR L'AUTHENTICITÉ ET LA RÉGULARITÉ
DU PROCESSUS « UN PAYS POUR DEMAIN »**



L'arrêté royal du 29 juin 2021 portant création d'un Comité scientifique dans le cadre de la plateforme en ligne sur la modernisation, l'augmentation de l'efficacité et l'approfondissement des principes démocratiques des structures de l'État crée, comme son titre l'indique, un Comité scientifique. Ce Comité a été institué en vue de garantir la transparence et l'impartialité de la plateforme en ligne lancée par le gouvernement fédéral afin que les citoyens, la société civile, les milieux académiques et les autorités locales puissent donner leur avis sur la modernisation, l'augmentation de l'efficacité et l'approfondissement des principes démocratiques des structures de l'État. Le Comité scientifique est composé des personnes suivantes : Annelien de Dijn, Yves Dejaeghere, Marie Dufasne, Hugues Dumont, Cato Léonard, Johan Lievens, Wouter Pas, Min Reuchamps, Emmanuel Slautsky et Émilie Van Haute. Deux experts en intelligence artificielle, Laura Jacobs et Gilles Louppe, sont venus compléter le Comité scientifique lors de la phase du traitement des données.

Conformément à l'article 3, §2, de l'arrêté royal du 29 juin 2021, le Comité scientifique doit établir un rapport sur l'authenticité et la régularité du processus de consultation citoyenne entrepris par le gouvernement fédéral. Tel est l'objet du présent rapport.

Conformément à l'Accord de gouvernement, la consultation citoyenne lancée par le gouvernement fédéral s'inscrit dans le cadre plus large de débats démocratiques portant sur la structure existante de l'État et impliquant les citoyens, la société civile, les milieux académiques, les experts et les autorités locales ainsi que les représentants politiques. Dans ce contexte, deux processus étaient prévus : une plateforme en ligne permettant à tous les citoyens de donner leur avis sur les structures de l'État, et un processus d'expérimentation de nouvelles formes de participation citoyenne comme des cabinets citoyens et/ou des panels mixtes. Le Comité scientifique a reçu la mission d'évaluer l'authenticité et la régularité de la consultation citoyenne organisée au moyen de la plateforme en ligne « Un pays pour demain » au regard de ce contexte plus large.

Il importe, à cet égard, de commencer par rappeler que la mise en place d'une consultation en ligne implique un certain nombre de choix de la part de ses initiateurs, choix sur lesquels le Comité scientifique s'est prononcé sur la base de considérations tirées de l'état des recherches empiriques nationales et internationales. Ces choix sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

(1) Une consultation en ligne : Chaque outil, qu'il soit consultatif, participatif ou délibératif, est caractérisé par un certain nombre de freins qui l'empêchent d'impliquer l'ensemble du public-cible. Un certain nombre de freins proviennent des citoyens (p. ex., le manque de temps pour participer), certains sont dus à la méthode elle-même (durée limitée de l'exercice dans le temps), ou aux supports utilisés (en ligne, sur papier, en face-à-face, etc.). Ces freins ont pour conséquence que certains groupes de population prennent davantage part au processus que d'autres. Aucun outil n'échappe à cette difficulté, mais ces outils présentent des problèmes de représentativité plus ou moins importants selon les cas. Le gouvernement fédéral a fait le choix de consulter la population belge par le biais, principalement, d'une plateforme en ligne ouverte aux contributions pendant une durée relativement courte. La possibilité de soumettre des contributions sur papier était offerte, mais elle a été comparativement peu utilisée. Le choix d'une consultation en ligne génère un frein spécifique, généralement qualifié dans la littérature de « fracture numérique ». La principale raison de non-participation dans une telle hypothèse tient à l'absence d'ordinateur ou de connexion Internet⁰¹. Toutefois, même dans le cas où un tel ordinateur ou une telle connexion sont disponibles, un manque de familiarité avec le fonctionnement des logiciels et d'Internet peut encore dissuader la participation. Ces freins amènent la recherche en sciences sociales à conclure que les modes de consultation en ligne font très souvent participer davantage certains groupes de population. La ligne de démarcation la plus importante dépend du niveau d'éducation, mais l'âge et le genre jouent également un rôle important⁰². Un remède à ce manque de représentativité consiste à combiner les méthodes, de sorte qu'une image plus large émerge des opinions du public. La consultation citoyenne

01 Des recherches menées par l'Autorité flamande en 2021 montrent par exemple que près d'un citoyen peu qualifié sur cinq accède à Internet moins d'une fois par semaine. <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/digitale-economie/internetgebruik-naar-gebruiksfrequentie>.

02 L'article sur la participation de 2010 des célèbres chercheurs américains Schlozman, Verba et Brady est l'un des plus cités sur ce thème et a été confirmé à plusieurs reprises par des recherches ultérieures. Schlozman, Verba and Brady (2010). *Weapon of the Strong? Participatory Inequality and the Internet*. *Perspectives on Politics*, 8(2), 487-509

en ligne « Un pays pour demain » s'inscrit d'ailleurs dans une telle démarche d'ensemble plus large. L'une des difficultés à laquelle a fait face le Comité scientifique a néanmoins été que toute l'architecture de ce processus plus large n'était pas déterminée au moment où il lui a fallu rendre un avis sur la consultation en ligne, en voie d'élaboration. Malgré cette contrainte, le Comité scientifique a été attentif à souligner des choix de mise en œuvre de la consultation (ci-dessous) qui ont été de nature à limiter les biais liés au recours à un outil en ligne.

(2) Des questions ouvertes : il existe également des freins à la participation liés aux compétences linguistiques nécessaires pour une consultation en ligne : les participants doivent pouvoir comprendre ce qui leur est demandé, voire produire une argumentation écrite. Il est possible de limiter l'ampleur de ces freins dans une certaine mesure. Cela peut se faire, par exemple, en organisant une enquête limitée à l'approbation ou au rejet des propositions soumises à la consultation. Cela réduit à la fois l'investissement nécessaire en temps et sur le plan cognitif des participants (les répondants ne doivent rien formuler eux-mêmes). Cependant, une telle manière de procéder s'accompagne à son tour de nouvelles restrictions. Premièrement, il faut souvent réduire des questions politiques complexes à des questions appelant une réponse binaire (oui/non). Pour cette consultation portant sur l'organisation institutionnelle de la Belgique, le Comité scientifique a considéré qu'un tel choix ne serait pas optimal. Deuxièmement, un tel choix rend également l'exercice de consultation très « top down », puisque le citoyen ne peut alors qu'approuver ou désapprouver des propositions prédéterminées, mais ne peut pas faire de propositions lui-même. Cela conduit à des limitations dans la façon dont le problème peut être abordé, et dans la possibilité de voir des solutions originales émerger. Enfin, ce genre de questions de type « sondage d'opinion » est quantifiable, car il est possible d'identifier sous la forme d'un pourcentage la part des réponses données dans un sens ou dans l'autre aux questions posées. Or, eu égard au manque de représentativité des participants à une consultation en ligne pour les motifs évoqués ci-dessus, une telle quantification peut conduire à des conclusions qui ne sont pas réellement

soutenues par la population visée, mais proviennent d'une partie plus active de la population qui a participé à la consultation. Le résultat obtenu peut même être influencé par de petits groupes très actifs⁰³. Par contraste, l'utilisation de questions ouvertes respecte la nature de la consultation sur un enjeu complexe, permet en principe de faire valoir librement toute suggestion sur les questions posées, et rend beaucoup plus difficile l'influence de groupes actifs.

(3) Une participation qualitative et non quantitative : Même si la possibilité était offerte à l'ensemble de la population de participer à la consultation en ligne, le choix de travailler avec un outil en ligne et des questions ouvertes a eu pour conséquence qu'il était très probable que l'exercice entrepris ne toucherait qu'une certaine partie de la population, plus instruite et politiquement active. C'est une tendance que l'on retrouve dans presque toutes les autres consultations en ligne similaires menées par d'autres gouvernements ; elle n'est donc en rien exceptionnelle. Par voie de conséquence, la consultation « Un pays pour demain » ne peut être présentée ni comme une consultation populaire au sens strict, ni comme une enquête représentative de la population. Il faut donc plutôt envisager cette consultation comme visant à générer des contributions qualitatives s'apparentant à une forme de « crowdsourcing » d'idées et de propositions plus approfondies que ce que d'autres choix auraient permis.

(4) Des questions et scénarios travaillés : Un travail de découpage thématique a permis d'identifier, au sein de la consultation, 6 thèmes centraux, proposés sous forme de « tuiles » aux répondants, leur permettant de voyager entre les thèmes sans être tenus de passer par l'ensemble des 6 thématiques. Les descriptions du système constitutionnel et politique en vigueur aujourd'hui ont été réalisées de manière à la fois objective, précise et pédagogique. Les questions adressées aux citoyens par le biais de la plateforme ont été formulées de manière très ouverte pour leur permettre d'envisager les principales conceptions possibles de l'avenir institutionnel de la Belgique. Des éléments d'évaluation pour ou contre chacune de celles-ci ont été fournis pour stimuler la réflexion, avec un grand souci d'objectivité. Les

03 Par exemple, une consultation de l'Union européenne sur la suppression du passage de l'heure d'été à l'heure d'hiver a été complétée par près de 4,6 millions de personnes qui ont voté pour la suppression du changement d'heure. Toutefois, un examen des données a montré que la quasi-totalité des participants provenaient de deux des 27 États membres de l'UE (l'Allemagne et l'Autriche), avec plus de 3 millions de participants, soit près de 70 % du total, pour l'Allemagne uniquement. La raison est que les militants opposés au changement d'heure étaient parvenus à attirer l'attention du public sur la consultation. La consultation étant à la portée de tous (pour ou contre), l'appel, qui demandait peu d'efforts, a été facile à suivre. Il en résulte un certain pourcentage « pour » ou « contre » une mesure qui n'est en fait pas représentatif de la population européenne. Voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_5302

répondants ont eu la liberté de suggérer encore des scénarios alternatifs qui ne figuraient pas sur la plateforme. Le Comité scientifique souhaite que ce matériel demeure accessible et bénéficie encore d'un maximum de publicité, notamment via les écoles et les associations d'éducation permanente.

(5) De très nombreuses contributions : l'exercice de consultation en ligne a suscité une participation non négligeable. De nombreuses réflexions ont été déposées sur la plateforme, dans les trois langues nationales, générant des résultats riches et diversifiés autour d'un large éventail de propositions sur les différents thèmes.

(6) Une triangulation des méthodes d'analyse : les propositions déposées sur la plateforme ont fait l'objet d'une double analyse. D'une part, une analyse automatisée de l'ensemble des contributions via un logiciel d'intelligence artificielle a permis de faire ressortir un certain nombre de thèmes centraux. D'autre part, cette analyse a été confirmée et validée par une analyse de contenu qui a approfondi chacun des thèmes, en mettant en évidence soit que les opinions allaient dans une direction similaire, soit au contraire que les opinions allaient dans des directions opposées. Même s'il faut regretter que l'articulation entre l'analyse via l'intelligence artificielle et l'analyse de contenu n'ait pas été plus forte (et donc devrait être repensée à l'avenir), ces analyses ont été menées en suivant les normes les plus rigoureuses de la démarche scientifique, sur base des connaissances les plus récentes, et avec un souci d'objectivité et de transparence. Les résultats des deux types d'analyses conduisent d'ailleurs à des conclusions similaires.

(7) De nombreux acteurs ont été impliqués dans l'organisation (et l'analyse) de ce processus et leur travail mérite d'être souligné, en particulier celui du consortium qui a travaillé à la présentation des enjeux et à la rédaction du rapport final.

(8) Un matériel précieux à exploiter dans la suite du processus : Cette présentation très complète et nuancée des réponses, avec les conclusions qu'elle autorise, offre un matériel très riche et incontestablement utile pour alimenter le dialogue lors des phases ultérieures du processus. Ainsi, les conclusions peuvent servir de base pour opérer un choix parmi les thèmes qui seront ap-

profondis, soit dans le cadre d'une commission mixte composée d'élus et de citoyens tirés au sort, soit dans le cadre d'un panel citoyen, tous deux pouvant être mis en place par la loi sur le tirage au sort votée le 9 février 2023. Une des possibilités serait, par exemple, de soumettre d'abord une partie de ce rapport sur laquelle le gouvernement ou le Parlement souhaiterait travailler, aux membres d'un panel mixte ou d'un panel citoyen⁰⁴. Plus largement, le Parlement pourra s'inspirer du rapport et intégrer les avis et recommandations des citoyens dans les débats qu'il mène sur l'organisation institutionnelle de la Belgique. Ces phases complémentaires à la consultation en ligne permettront de s'assurer que les groupes moins enclins à la participation en ligne soient entendus. La complémentarité des méthodes permet en effet de produire un tableau plus complet que celui qui émerge de la seule consultation en ligne de la population.

04 Le rapport de l'OCDE sur les nouvelles formes de participation citoyenne formule des lignes directrices détaillées sur la manière de mettre en place un tel processus avec des citoyens tirés au sort. Voir : https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en