

# La « construction du public » dans les instances de concertation à travers les cadres méthodologiques et procéduraux

Période : septembre 2009 à décembre 2009

Guillaume VERA-NAVAS

APPA – Le Kremlin-Bicêtre

Mots clés : **Conférence de consensus, Démocratie participative, Méthodologie de sélection, Procédures, Profil des publics, Savoir profane**

Les deux articles retenus pour cette note s'attachent, à travers l'étude de dispositifs de concertation différents (« conférence de consensus<sup>(1)</sup> » et « typologie de cas »), à identifier les impacts explicites et implicites de la sélection des participants sur les résultats des dits dispositifs (en matière de production de connaissance et d'orientation des recommandations). C'est un sujet déjà largement abordé dans la littérature sur la concertation (Fung *et al.*, 2003 ; Fourniau, 2009 ; Rowe et Frewer, 2009). Dans un cas, l'accent est mis sur la « construction » du public reposant sur la procédure de concertation citoyenne, dans l'autre (pour les conférences de consensus uniquement) sur l'influence de la méthode de « recrutement » des participants sur les motivations de ces derniers, donc sur leur profil et par conséquent sur les orientations prises *in fine*.

## L'institutionnalisation de la concertation, ou la tentation du « public à la carte »

### Analyse

Braun et Schultz (2009) se proposent dans leur article d'établir une typologie des formats de concertation en fonction de la façon dont ils « construisent » leur public (en déterminant un profil de participants). Les auteurs partent d'un constat : depuis le développement substantiel de la participation citoyenne dans la gouvernance des sciences des années 1990, la littérature scientifique et critique sur le sujet s'est attachée essentiellement à chercher à évaluer ce phénomène, comprendre ses dynamiques, interpréter ses différentes incarnations procédurales et en déterminer les apports et les limites. Or, les auteurs estiment nécessaire d'apporter une égale attention à leur « dimension constructive », c'est-à-dire aux processus de production de la connaissance, d'« éducation » du public et de « construction » du public dans le cadre des exercices de participation. Ils se proposent ainsi d'établir un inventaire des différents formats de participation à travers cet angle, en se basant sur une série d'expériences consultatives et participatives organisées au Royaume-Uni et en Allemagne dans la première moitié des années 2000 sur la question des tests de dépistage génétique. Sont considérées dans l'article uniquement des expériences institutionnelles mises en place par les pouvoirs publics.

Quatre grands types de public sont distingués selon leur profil et ce qui est « attendu » d'eux dans les différentes procédures de concertation (sélection, définition de la position de parole, etc.) :

(i) le grand public, (ii) le public vierge (« pure public »), (iii) le public affecté et (iv) le public partisan.

Le « grand public » est construit surtout par le biais des sondages d'opinion dont l'objet est essentiellement de fournir au pouvoir politique une information sur les attitudes, opinions et sentiments de la population sur la question des tests génétiques. Il s'agit de produire de la connaissance et de pouvoir comparer les réponses issues de ces sondages avec la portée des arguments avancés lors de consultations.

Le « public vierge » est celui des jurys citoyens, des conférences citoyennes et particulièrement des conférences de jeunesse<sup>(2)</sup>, autant d'exercices de concertation reposant sur de petits groupes et des échanges interpersonnels. Les participants dans ces dispositifs sont approchés en tant qu'individus profanes (et non comme membres d'une organisation). Leur principale qualité reconnue est leur ignorance concernant le sujet en jeu. L'objectif ici est plutôt pédagogique et consiste à déterminer comment convertir des « citoyens naïfs » en « citoyens éclairés ». Les auteurs y perçoivent d'ailleurs un paradoxe : comment concilier un processus de délibération authentique et la transformation de l'attitude des participants ? Le groupe est perçu comme homogène, particulièrement dans les conférences de jeunesse, et on ne cherche pas à solliciter la discussion au sein du groupe mais plutôt à capter « la position » du groupe. Les personnes porteuses d'opinions fortes ou militantes ont été d'ailleurs exclues de la sélection à cet effet.

Le « public affecté », dans le cas retenu par les auteurs, concerne un panel consultatif regroupant les personnes affectées directement par des problèmes génétiques, leurs proches ou

des personnes impliquées dans le traitement. Ce cadre atypique est censé activer un schéma pédagogique inverse, à savoir que les personnes affectées jouent ici le rôle d'experts en apportant leur connaissance directe et quotidienne des troubles génétiques mais aussi une « éducation émotionnelle » aux experts traditionnels qui peuvent, à cette occasion, reconsidérer leur opinion et élargir leurs vues du problème. Ici encore, les auteurs notent que sont exclues du processus les personnes engagées dans des organisations, ce qui tend à évacuer tous les aspects liés à l'organisation sociale et aux choix politiques liés à la maladie, pour se concentrer sur une approche strictement médicale.

Enfin, le « public partisan » qui désigne les organisations - et non plus les individus - qui possèdent une opinion construite forte sur la question posée ou qui y ont un intérêt particulier, soit globalement les ONG et les lobbies. Ils font l'objet de la méfiance des pouvoirs publics, mais ces derniers les sollicitent cependant (notamment au Royaume-Uni à travers des documents de consultation) afin, non pas de chercher des positions représentatives de l'opinion publique, mais de scruter le paysage politique (sur la durée et non pas dans le cadre d'un processus précis de concertation) pour reconnaître les différents points de vue et les arguments construits et sophistiqués qui existent autour d'une question.

Les auteurs concluent sur le constat de l'institutionnalisation croissante de la concertation qui ne se révèle pas forcément être une réponse à une demande sociale plus forte, mais relève plutôt d'une dynamique indépendante. Ils posent la question de savoir si cette institutionnalisation ne se traduit pas dans les faits par une dépolitisation du débat, dans la mesure où ayant la haute main sur un nombre de plus en plus important de dispositifs de participation, l'État peut être tenté de privilégier la parole individuelle des publics vierges et des publics affectés pour évacuer les dimensions politiques, économiques et de justice sociale et ne conserver que le bénéfice d'une production de connaissances « inoffensives » lui apportant matière à la construction de ses politiques publiques.

#### Commentaire

L'article a le mérite de resituer les considérations implicites derrière les choix en faveur de tel ou tel dispositif de concertation citoyenne et la construction du public qui en découle. Il permet de redéployer la complexité et les enjeux attachés à la définition du concept de « public » que le sens commun tend à considérer comme un objet social évident et univoque. Cependant, l'article reste assez descriptif et n'apporte pas une contribution essentielle sur le plan heuristique, son originalité relative reposant seulement sur son approche analytique par type de public. Le terrain d'observation sur lequel repose l'analyse (quelques exemples de consultation et concertation sur la question précise des tests génétiques) est certainement trop étroit et spécifique pour autoriser des conclusions d'une portée significative sur la concertation citoyenne. On perçoit pourtant cette tentation dans la conclusion de l'article. La notion, par exemple, de « public affecté » est particulièrement tributaire de la thématique retenue (problème de santé) et pourrait

difficilement être envisagée en cas de concertation sur des objets sociaux dont les manifestations seraient globales et diffuses, à l'échelle de la société.

### Les enjeux de la sélection des participants vus à travers l'impact des motivations initiales à participer sur la production finale de la concertation

#### Analyse

Kleinman, Delborne et Anderson (2009) se penchent dans cet article sur les motivations des candidats à participer à des événements de concertation. Ils s'intéressent ici exclusivement aux conférences de consensus concernant les nanotechnologies et s'appuient sur deux expériences précises (en 2005 et 2008).

Les auteurs éclairent d'abord le sujet en revenant sur les motivations et les contraintes pesant sur l'engagement des citoyens dans une action collective quelle qu'elle soit (de l'association sportive au militantisme politique). Les motivations peuvent varier considérablement : développement du réseau social personnel, construction d'une communauté ou défense d'intérêts collectifs. Les contraintes majeures identifiées étant le temps et l'argent. Les auteurs se posent donc la question de savoir ce qu'il en est dans le cas des conférences de consensus.

Les cadres d'organisation respectifs des deux conférences de consensus étudiées sont très différents. En 2005, le projet est de format modeste. Il est porté par une petite équipe d'universitaires (dont un des auteurs) et d'étudiants, avec des moyens et un budget limités et un calendrier serré. Le recrutement des participants fonctionne mal par les voies formelles et se fait essentiellement par réseau personnel. Aucun dédommagement n'est prévu pour leur participation. En 2008, au contraire, tous les auteurs sont impliqués dans l'organisation d'une nouvelle conférence de consensus sur les nanotechnologies dans le cadre d'une concertation à l'échelle des États-Unis (6 sites sont impliqués), organisée et financée par des structures nationales. Comme en 2005, la diversité sociodémographique des profils des participants retenus dans le panel final est assurée.

Les auteurs étudient donc les motivations qui ont poussé les personnes à participer dans les deux cas et qu'ils identifient par entretiens. En 2005, la moitié environ des participants avaient déjà auparavant une expérience d'engagement dans une action collective quelconque. Un nombre appréciable justifie leur implication dans la conférence par le souci de s'impliquer dans la vie de la collectivité ou de mieux connaître les processus de concertation de la population. D'autres désirent mieux connaître les nanotechnologies. En 2008, au contraire, au nombre des motivations à participer à la conférence de consensus, le désir d'apprendre sur le sujet est très marqué, bien davantage que celui de s'investir sur un sujet d'intérêt public ou dans un processus de participation citoyenne. L'intérêt et l'excitation autour de la question des nanotechnologies sont pour les auteurs l'expression d'une plus grande technophilie. Autre différence majeure : 500 \$ sont proposés aux participants en 2008 en guise de

dédommagement, ce qui pèse très lourd dans les motivations avancées pour participer et rester mobilisé pendant toute la durée du processus de concertation.

Au niveau des conclusions auxquelles parviennent respectivement les panels de citoyens des deux conférences, la technophilie soupçonnée des participants de 2008 semble en effet s'exprimer, alors que les citoyens du groupe de 2005 expriment un scepticisme plus grand sur les gains à attendre de la mise en œuvre des nanotechnologies et questionnent la position du gouvernement et son aptitude à toujours agir dans le meilleur intérêt des citoyens. Cette analyse amène les auteurs à suggérer que le mode de recrutement, conditionné par les objectifs des organisateurs et les moyens à leur disposition peuvent expliquer pour une grande part le profil du panel recruté et par conséquent influencer la nature de ses recommandations. Découle de ce constat également la question de la « neutralité » traditionnellement recherchée chez les candidats, au nom de la quelle sont écartées les personnes possédant un intérêt personnel sur la question, ou étant engagées. Mais les auteurs interrogent la possibilité d'atteindre une telle neutralité qui paraît illusoire et se demandent si une telle sélection n'exclut pas de fait des participants potentiels parmi les plus intéressants et dynamiques.

#### Commentaire

L'article a le mérite d'ouvrir à nouveau la question délicate sur le plan méthodologique de la question de la neutralité. Comment évacuer l'engagement d'un processus de concertation où l'on appelle précisément les citoyens à s'approprié un sujet, à prendre position et faire des recommandations? Toujours sur le plan méthodologique de l'organisation, le rôle du dédommagement qui se justifie sur un plan logistique pose la question de ses implications sur les motivations et donc le profil des participants. On peut tout de même s'interroger sur la possibilité de comparer l'impact du mode de recrutement sur les conclusions dans chacune des deux conférences citoyennes retenues. En effet, au-delà du recrutement, d'autres variables pèsent au moins autant sur l'issue de la conférence : notamment la conception des sessions de formation, le choix des experts retenus, ou encore la qualité de l'animation. Or, rien n'est dit de ces éléments dans l'article, pas même s'ils sont suffisamment similaires pour ne pas parasiter une comparaison qui cherche à isoler la seule variable « recrutement ». Enfin, le fait que l'identification des motivations des participants soit basée sur leurs propres déclarations, ou encore que le recrutement de 2005 s'est fait par réseau personnel, aurait mérité en soi une réflexion sur leurs implications.

#### CONCLUSION GÉNÉRALE

Les deux articles traitent des implications méthodologiques importantes du cadre formel d'organisation de la concertation sur le type de production dont elle peut accoucher et de ses orientations. C'est un des aspects les plus traités dans la littérature portant sur la concertation citoyenne, qui a vu de nombreuses tentatives de formalisation d'indicateurs dans le cadre de l'évaluation du débat public (Brugidou *et al.*, 2007). Les deux articles permettent ainsi de revenir sur certains enjeux implicites importants qui existent derrière la façade procédurale formelle et de remettre au centre la question de la place ambiguë de l'engagement citoyen dans l'organisation de la démocratie participative. Ici apparaît nettement la question du politique, d'autant plus aiguë, que l'on assiste à une institutionnalisation progressive de la concertation citoyenne et que les choix faits en faveur ou en défaveur de tel ou tel cadre procédural ne sont pas dénués de considérations politiques. Selon le mode de construction du dispositif d'expression citoyenne, on neutralise ou pas le traitement de certains enjeux, selon que l'on privilégie par exemple l'expression individuelle et canalisée de citoyens *a priori* non mobilisés, ou que l'on permette un débat de fond avec des participants mis dans la possibilité de mobiliser des arguments critiques sur le terrain des choix sociétaux.

Si l'on doit voir un message commun aux deux articles, sans doute faut-il voir un appel à la prudence et une invitation à maintenir son esprit critique en éveil face aux garde-fous méthodologiques censés garantir la neutralité des procédures de concertation. Ces garde-fous qui, à divers niveaux de l'organisation du dispositif, structurent le recrutement et les modalités de prise de parole et d'expression, sont en effet lourds d'implication sur la structuration du public participant et, conséquemment, sur le public implicitement exclu de la démarche. Il apparaît ainsi que la multiplication des événements de concertation n'est donc pas nécessairement un signe de vitalité de la démocratie participative si, cette augmentation par le nombre se traduit dans le même temps par une réduction de la diversité, avec une tentation possible des institutions de canaliser et de se réapproprié ce courant à travers un carcan procédural qui privilégierait les formes les plus apolitisées et donc les moins dangereuses à leur endroit.

## Lexique

- (1) Conférence de consensus : appelée « conférence de citoyens » en France. La conférence de consensus est un dispositif de délibération réunissant un panel d'une quinzaine de citoyens, *a priori* sans opinion sur la question abordée. Après une formation « neutre » et un débat avec des experts et parties prenantes, les participants sont invités à formuler une opinion, censée permettre d'affiner la formulation de l'intérêt général et éclairer ainsi la décision politique.
- (2) Conférence de jeunesse : conférence de citoyens où les participants sont des adolescents ou de jeunes adultes.

## Mots clés utilisés pour la recherche bibliographique

Citoyen (Citizen), Concertation (Consultation), Démocratie participative (Participatory democracy), Démocratie technique (Technical democracy), Expertise (Expertise), Gouvernance (Governance), Recherche (Research), Société civile (Civil society).

## Publications analysées

**Braun K, Schultz S.** « ... a certain amount of engineering involved »: Constructing the public in participatory governance arrangements. *Public Underst. Sci.* 2009 ; 1-17.

**Kleinman DL, Delborne JA, Anderson AA.** Engaging citizens: the high cost of citizen participation in high technology. *Public Underst. Sci.* 2009 ; 1:20.

## Publications de référence

**Brugidou M, Jobert A, Dubien I.** Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions, in Revel (dir.) *Le débat public: une expérience française de démocratie participative.* Paris, La Découverte. 2007 ; 305-17.

**Fourniau JM.** Les formes d'organisation du débat et leurs effets dans le processus de décision, in Mermet L, Berlan-Darqué M. (dir.). *Environnement: décider autrement.* Paris, L'Harmattan. 2009 ; 137-162.

**Fung A.** Recipes for Public Sphere: Eight institutional design choices and their consequences. *J.Pol; Philosophy.* 2003 ; 11(3): 338-67.

**Rowe G, Frewer LJ.** A typology of public engagement mechanisms. *Sci. Technol. Human values.* 2009 ; 30(2):251-90.

## Publications non sélectionnées

**Bidwell DC.** Is community-based participatory research postnormal science? *Sci. Technol. Human values.* 2009 ; 34(6): 741-61.

*Sans connexion avec les deux autres articles déjà sélectionnés.*

**Delborne JA, Anderson AA, Kleinman DL et al.** Virtual deliberation? Prospects and challenges for integrating the internet in consensus conferences. *Public Underst. Sci.* 2009.

*Article non obtenu.*

**Nielsen AP, Lassen J, Sandøe P.** Public participation: Democratic ideal or pragmatic tool? The cases of GM foods and functional foods. *Public Underst. Sci.* 2009.

*Article non obtenu.*