

Les nouveaux modes de délibération

De l'Etat consultatif au débat public, une analyse des nouveaux modes de délibération qui pointe ce qui s'inscrit dans une longue tradition d'administration consultative tout en scrutant les expérimentations plus novatrices et, en particulier, les nouvelles perspectives ouvertes à la CNDP ou l'entée en scène des profanes avec les conférences de citoyens.

par **Daniel Boy**
Cevipof/FNSP

Article accepté par le comité de lecture
du 7 février 2002

L'apparition sur la scène publique de nouveaux modes de délibération tels que les « Conférences de consensus » les « Comités locaux d'information » ou encore les nombreuses commissions — permanentes ou *ad hoc* — destinées à promouvoir le débat public (Commission nationale du débat public créée en 1997, Etats généraux de la santé en

1998 et 1999, etc.) témoigne du renouveau et de la diversification d'un mode de gestion politique en réalité fort ancien. La naissance de « l'Etat consultatif » est située par Pierre Rosanvallon (1) à la fin du XIX^e siècle à un moment où le sentiment — dès cette époque — d'une crise de la démocratie amène les politiques à contourner les modes de représentation parlementaire pour chercher des mécanismes permettant à la fois l'expression des intérêts et la prise en compte de la compétence.

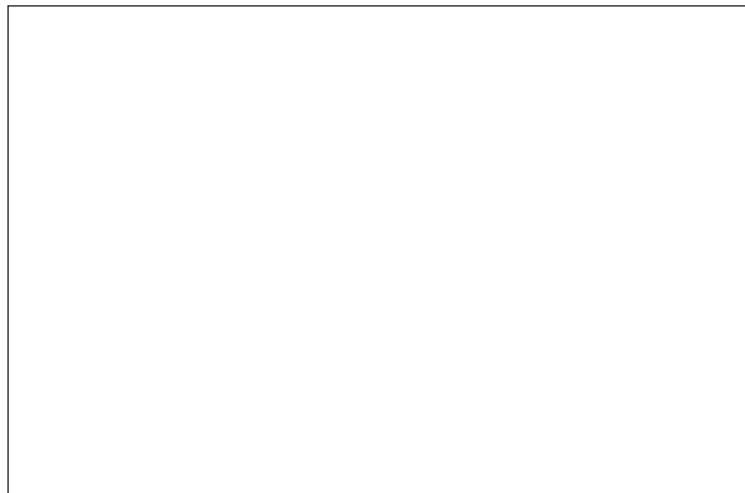
Avant de recenser et de décrire les mécanismes actuels il est donc utile de revenir aux origines de ce mouvement pour mieux discerner ce qui, aujourd'hui, relève de mécanismes éprouvés et ce qui, au contraire, peut être taxé de véritable novation.

Les origines : de l'Etat consultatif au « débat public »

Selon l'historien Pierre Rosanvallon, l'administration consultative procède de « l'idée d'associer les travailleurs aux décisions d'ordre économique et social qui prend naissance dans ce contexte à la fin des années 1880 » (2). Devant le constat d'une incapacité du système parlementaire à représenter fidèlement les besoins et les aspirations des ouvriers, certains hommes politiques imaginent de créer un « conseil » qui permettrait de pallier ces manques. Le projet aboutit en 1891 puis est modifié en 1899 : en fin de compte, le Conseil supérieur du travail se compose de délégués syndicaux

ouvriers, mais aussi de vingt-deux représentants des patrons, de six parlementaires et de dix membres de droit dont six hauts fonctionnaires (3). Cette composition préfigure la structure de base de nombre de commissions ou de conseils qui suivront ce premier exemple. En fait, il ne s'agit pas seulement de représenter les intérêts (du monde ouvrier ou de telle catégorie) mais de faire coexister au sein d'une structure collective d'une part ce que l'on nomme aujourd'hui des « parties prenantes » c'est-à-dire des représentants d'intérêts matériels ou moraux, d'autre part des détenteurs de la puissance publique (agents de l'Etat ou élus) et, enfin, des personnalités nommées à raison de leur compétence (soit en termes actuels, « des experts »).

L'exemple initial du « Conseil supérieur du travail » sera suivi tout au long de la troisième République de nombreux autres, mais, au lendemain de la première guerre mondiale, la crise de la démocratie qui — à nouveau — secoue le monde politique infléchit de plus en plus le modèle initial vers une recherche de représentation de la compétence. Les désillusions de la politique conduisent certains à réclamer plus de compétence, plus de professionnalisme, plus d'expertise. Selon Rosanvallon (4),



Mario Fourmy/REA

La « consultation » qui autrefois était centrée à la fois sur les experts et les représentants des intérêts tend à se centrer sur « les usagers », « les consommateurs » voire les « citoyens ». A l'occasion de cette évolution, le terme de débat public tend peu à peu à se substituer à celui de consultation.

Dernier en date, le débat public sur la question d'un éventuel troisième aéroport international.

c'est de ce moment que daterait l'idée d'une « représentation des compétences » qui aboutira par exemple, à la création du « Conseil national économique ».

Ce mouvement vers une multiplication des comités ou commissions, institués dans la durée ou créés *ad hoc*, pour résoudre à chaud un problème politique s'accélère dans la période récente, c'est-à-dire depuis une quinzaine d'années. On peut citer, par exemple (5), le Comité consultatif national d'éthique (1983), la Commission de la nationalité (1987), les Etats généraux de la sécurité sociale (1987) et plus récemment La Commission nationale du débat public (1997) ou les

Etats généraux de la santé (1998-1999). Certaines commissions ne sont composées que d'experts, d'autres auditionnent lors de leur fonctionnement des représentants associatifs, d'autres encore admettent une proportion — généralement minoritaire — de ces mêmes représentants. A l'autre extrême, les débats organisés sous la forme hautement symbolique « d'états généraux » ou parfois « d'assises » évoquent une participation que l'on peut imaginer massive des citoyens de base ou de leurs représentants syndicaux ou associatifs. Mais tous ces nouveaux modes de délibération semblent mêler dans des proportions variables des éléments porteurs d'inté-

rêts et d'autres (parfois les mêmes) dotés de compétences.

Cette tendance qui consiste à créer de nouveaux pouvoirs (consultatifs) issus de l'univers des intérêts et de la compétence peut s'analyser comme un retour périodique de l'idée de corporatisme. Pierre Rosanvallon montre, en effet, que la démocratie subit toujours une tension entre deux conceptions concurrentes de la représentation : l'une est celle de la théorie classique qui veut que le peuple soit représenté abstraitement à travers l'ensemble de ses représentants élus (que ceux-ci soient ou non réellement à l'image du corps social), l'autre qui exige que le corps social soit représenté concrètement c'est-à-dire à travers ses diversités de catégories et d'intérêts, par conséquent sur le mode corporatiste. L'inclination à rechercher une représentation sur le second mode, celui du corporatisme, peut être plus forte dans les moments où la démocratie classique peine à gérer le politique, c'est-à-dire lors de crises qui semblent bien de nature cyclique. Ce retour du corporatisme, dans la période la plus récente, a ainsi été attribué (6) à l'incapacité des politiques à gérer les effets de la mondialisation.

Si l'on analyse les modes de consultation le plus souvent utilisés dans la période la plus récente on observe une évolution notable : de plus en plus souvent la « consultation » qui autrefois était centrée à la fois sur les experts et les représentants des intérêts tend à se centrer sur « les usagers », « les consommateurs » voire les « citoyens ». A l'occasion de cette évolution, le terme de débat public tend peu à peu à se substituer à celui de consultation. Le mot a, par exemple, été employé par le Premier ministre, Lionel Jospin, quand il a annoncé, en 1997, la tenue d'un large débat qui prendra la forme d'une « conférence de consensus » (7) sur le thème des organismes génétiquement modifiés. Cette même expression a été utilisée dans d'autres circonstances : à propos des Etats généraux de la santé ou encore, très récemment, après l'explosion dramatique de l'usine AZF de Toulouse, à propos du risque industriel (8). Enfin, la Commission nationale du débat public a été chargée par le gouvernement d'organiser un débat public sur le thème d'un éventuel troisième aéroport international. Les méthodes concrètes d'organisation d'un « débat public » demeurent incertaines : tantôt on s'en remet d'emblée au mécanisme de délégation syn-

dicale ou associative tantôt on mêle ces représentants avec des « intéressés » (usagers, riverains, etc.). La naissance en 1997 de la Commission nationale du débat public n'a pas éclairci la doctrine puisque, nous le verrons, celle-ci dispose de la plus large autonomie pour choisir des procédures de consultation. Enfin, le recensement comparatif des différents modes de consultation se complique encore du fait que, concurremment à l'usage des procédés dits « délibératifs », on use parfois de ces appareils de mesure de l'opinion publique que sont les sondages (ou les groupes de discussion). Le procédé est bien différent puisqu'il s'agit de consulter des « intéressés » qui ne le sont pas toujours — c'est du moins ce que l'on reproche habituellement aux sondages — ou en tous cas, dont l'opinion sur les sujets en question peut être relativement peu informée. On pourrait objecter que les sondages devraient échapper à ce recensement puisqu'ils ne se situent pas clairement sur la scène publique. Mais on observe en réalité que les résultats de ces sondages sont fréquemment utilisés publiquement par les acteurs du débat et qu'ils deviennent, malgré les critiques, des éléments centraux des procédures de consultation.

Il faut du reste mentionner que le modèle du sondage a inspiré un autre mode de recueil des opinions que l'on pourrait nommer la « consultation publique ». Ce cousin, assez éloigné, du sondage consiste à organiser, sur le territoire national — on se souvient de la très contestée Consultation Balladur auprès des jeunes — ou sur un territoire local (commune département et surtout région) une consultation qui se concrétise par l'envoi à toute la population de questionnaires d'opinion. Le nombre souvent impressionnant de réponses « volontaires » obtenues par cette méthode fournit généralement des arguments politiques aux promoteurs de ces entreprises, même si la représentativité de

l'échantillon appelle toujours de sérieuses réserves de la part des statisticiens.

Pour mieux comprendre les logiques qui sous-tendent ces diverses procédures nous allons tenter de les classer en utilisant différents critères de différenciation.

Discussion du plan : les critères de classement

National contre local

Le premier critère de différenciation utilisé dans notre classement, celui qui génère les

deux sous-tableaux qui le composent, est celui du niveau, national ou local, de la consultation.

Local et national s'opposent en premier lieu sur le simple plan de l'importance relative de l'enjeu : en principe, un enjeu de nature nationale (un débat sur l'avenir du nucléaire en France, une conférence de citoyens sur les OGM) l'emporte en généralité et donc en gravité sur un choix limité à un territoire local (le passage d'une future ligne TGV, un site de déchets potentiellement dangereux). Cette différence de principe n'empêche pas, que, de fait, tel débat national que l'on jugerait crucial pour l'avenir de la France ne suscite qu'un intérêt poli de la part

Un plan de classement national				
Public		Privé		
Délibératif	Agrégatif	Délibératif	Agrégatif	Mixte
Indirects : Comités intégrant ou auditionnant des représentants (syndicaux associatifs) de la société civile	Référendums Consultations publiques	Focus groupes	Sondages	Sondage délibératif
Directs : Conférences de consensus				
Un plan de classement local				
Public		Privé		
Délibératif	Agrégatif	Délibératif	Agrégatif	Mixte
Indirects : Comités (locaux) intégrant ou auditionnant des représentants (élus, syndicaux, associatifs) de la société civile) type CLI	Référendums locaux Consultations publiques locales	Focus groupes	Sondages	Sondage informé
Directs : Enquêtes d'utilité publiques <i>Citizens juries</i> (public ou privé ?)				
Mixtes : Comités de quartier Commissions particulières de la CNDP				

Essai de classement raisonné des nouveaux modes de délibération

des médias, tandis que telle dispute locale (à propos d'une ligne à haute tension, d'un tunnel ou d'un site industriel) génère un débat qui touche bientôt à une dimension nationale. Le cas du tunnel du Mont-Blanc fournit ici un excellent exemple : le refus des communes riveraines d'accueillir à nouveau un flot de camions — et les référendums illégaux qui s'ensuivent — déclenche un débat local « spontané » qui fait la une des principales chaînes de télévision.

Mais, au-delà de cette première différence, toute relative, il existe une distinction plus profonde entre débats locaux et débats nationaux. Le plus souvent les débats locaux sont tels parce que l'enjeu y est local c'est-à-dire que le problème posé n'intéresse qu'une fraction géographiquement déterminée du territoire national. A l'inverse, un débat national, le plus souvent organisé à Paris, — parfois, nous y reviendrons, dupliqué en province — suppose un enjeu non territorialisé. Cette différence emporte des conséquences essentielles : le plus souvent, un enjeu territorialisé implique que les populations riveraines ont quelque chose à gagner ou à perdre de très concret à l'issue du débat : l'aéroport, la ligne TGV ou le

centre de stockage de déchets se feront ou ne se feront pas selon telles ou telles modalités. Un enjeu national emporte aussi des conséquences, à terme, pour tout citoyen français. Mais celles-ci sont beaucoup moins immédiates que les précédentes. Elles sont aussi comme diluées dans l'ensemble national et si chacun y perd — ou y gagne — quelque chose c'est normalement à égalité avec ses concitoyens. A l'inverse, dans le débat territorialisé il ne s'agit nullement d'un jeu à somme nulle mais bien d'une lutte où il y a des gagnants et des perdants : l'activisme peut payer s'il aboutit à détourner le promoteur d'un lieu d'implantation où les oppositions sont bien organisées. Cette différence aura des effets sur la nature du débat, sur la propension des citoyens à y participer en masse, sur la radicalité des arguments échangés.

L'opposition entre national et local semble s'effacer lorsque le débat organisé prend la forme d'une série de « rencontres » délocalisées c'est-à-dire organisées à un échelon local — le plus souvent régional —. Le vrai critère de distinction n'est donc pas le type d'aire géographique dans lequel le débat est organisé mais la nature de l'enjeu en question : il arrive fréquem-

ment que pour débattre d'un enjeu national, on organise une série de débats régionaux, à l'évidence dans le but d'éviter une coloration par trop parisienne du débat c'est-à-dire pour gagner en audience et en légitimité nationales. Mais ce cas est évidemment bien différent du débat purement local c'est-à-dire qui s'attache à dénouer un enjeu lié à une aire géographique limitée. Cette distinction du local et du national est, dans certains cas, particulièrement délicate à mettre en œuvre. Un exemple permet de percevoir cette difficulté. La Commission nationale du débat public a été faite pour concevoir l'organisation de débats locaux. Lorsque cette commission reçoit mandat de la part du Premier ministre d'organiser un débat public sur l'éventualité de la construction du troisième aéroport international le problème du lieu ou des lieux de ce débat se pose : s'agit-il d'organiser un débat national — éventuellement délocalisé dans plusieurs régions — dont le but devrait être d'explorer les différentes solutions possibles (un troisième aéroport à proximité de Paris ? Un report vers des aéroports de province ?) Ou bien s'agit-il déjà de tester localement les réactions des élus et de la population à l'implantation, ici ou là, d'un aéroport internatio-

nal ? En réalité, ce sont bien ces deux types de débats qui vont être successivement organisés par la commission *ad hoc* créée dans ce but (La commission Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international, la Ducsai). En théorie, on peut faire la distinction entre ces deux phases du débat — un débat national délocalisé et une série de débats locaux —, en pratique, la distinction a sans doute pu paraître bien subtile à un certain nombre d'acteurs.

Public/privé

A l'intérieur de chacun des deux tableaux, national et local, on a fait figurer un second critère de distinction intitulé public/ privé. Cette différence fait référence au problème suivant : les débats dits « publics » sont supposés, par définition, se dérouler sur une scène publique. Cela ne signifie nullement que l'ensemble de leurs contenus sont effectivement rendus publics (l'essentiel des discussions de l'inévitable « comité exécutif » ne sera pas publié dans son intégralité mais seulement, dans le meilleur des cas, sous forme de procès verbaux ou de résumés plus ou moins accessibles au public). Mais si débat il y a, l'une des phases doit nécessai-

rement consister à organiser sur une scène publique — c'est-à-dire dans un lieu accessible au public et aux médias — une ou des procédures de discussion entre les acteurs du débat (organisateur, animateur, parties prenantes). Bien que la durée, l'intensité et la qualité du débat organisé puissent être extrêmement variables (9) ce passage sur la scène publique est indispensable à la méthode délibérative.

Mais on sait aussi que, bien souvent, d'autres modes d'expression des opinions publiques sont testés, soit concurremment avec le débat public soit en complément de celui-ci. Des sondages, des « groupes de discussion » sont commandés à des instituts de recherche privés : leurs résultats sont tantôt tenus secrets, tantôt publiés avant ou au moment même du débat. La valeur « technique » de ces méthodes peut être discutée (10), mais il est d'abord important de constater que ces modes d'expression, ou de construction de l'opinion, n'ont pas *a priori* la même légitimité que les opinions exprimées ou construites dans le débat public pour la seule raison qu'ils ne se situent pas sur une scène publique. Les répondants d'un sondage ou d'un groupe de discussion

demeurent des individus anonymes et donc interchangeables alors que les acteurs d'un débat public sont des personnes identifiables et non interchangeables.

Délibération/agrégation

En bonne logique le titre même de cette contribution (les nouveaux mode de délibération) aurait dû exclure de ce recensement toute procédure autre que délibérative. Cette exclusion nous a paru difficile parce que, de fait, les débats dits publics s'accompagnent souvent de procédures qui sont d'une autre nature, en particulier les sondages, groupes de discussion, référendums, ou consultations publiques. La différence qui sépare ces deux modes d'expression des opinions est capitale :

✓ dans un cas, celui des délibérations, il s'agit de faire se rencontrer des individus qui à travers une discussion, des informations, des points de vue différenciés, élaborent collectivement des jugements ou des opinions.

✓ dans l'autre cas, celui des sondages notamment, on recueille auprès d'individus isolés des opinions, puis on

les agrège statistiquement pour construire des opinions. Tout oppose ces deux procédures : dans la première on admet l'interaction entre individus, on encourage les dynamiques de groupe, on facilite les apprentissages, on reconnaît la validité d'une construction collective de l'opinion. Mais on se satisfait d'un bilan final de nature qualitative : au total on estimera, le plus souvent sans preuve quantitative décisive, que telle ou telle opinion a été dominante.

La procédure du sondage est d'une tout autre nature : l'individu isolé, et peut-être ignorant de l'enjeu sur lequel on l'interroge, fournit des réponses hors de tout processus collectif d'influence. Le processus s'apparente à la consultation électorale où chaque électeur se retrouve finalement seul dans l'isoloir et contraint d'exprimer une opinion politique vraisemblablement complexe à l'aide d'un unique bulletin de vote. Mais, aussi simplificateur soit-il, le processus a pour avantage de fournir *in fine* une évaluation, brutale, mais relative-

ment fidèle des grandes tendances de l'opinion (11).

Le référendum et la « consultation publique » relèvent du même mode agrégatif des opinions, mais, à la différence du sondage, ils se déroulent sur une scène publique. On sait qu'en France le référendum a un champ d'application très limité et en particulier qu'au national il

ne saurait s'appliquer à d'autres cas que ceux qui portent sur l'organisation des pouvoirs publics (article 11 de la Constitution). Quant au référendum local il est défini comme purement consultatif et limité aux seuls sujets qui sont de la compétence des communes (loi du 6 février 1992 et du 4 février 1995) (12).

Les « consultations publiques » relèvent d'un genre très particulier. Elles se situent souvent au niveau local (les villes, les départements, les régions) et parfois au niveau national (ainsi la consultation Balladur auprès des jeunes en 1994). La méthode consiste à diffuser largement auprès d'un public (local ou national) des questionnaires d'opinion portant généralement sur des enjeux en cours (la politique que

devrait suivre la région dans tel ou tel domaine, les opinions sur telle ou telle mesure etc.). La rédaction des questions relève de la technique des sondages (questions de type fermé accompagnées, dans certains cas, de commentaire libres). Mais la consultation diffère radicalement du sondage sur deux points. D'abord, à la différence du sondage dont la commande reste souvent de nature privée, la consultation se situe sur une scène publique puisqu'elle est mise en oeuvre par une autorité publique (une collectivité locale le plus souvent). Ensuite, la nature des répondants à une consultation publique demeure imprécise : à la différence des enquêtes d'opinion où l'on maîtrise à peu près les biais d'échantillon, la consultation publique regroupe des répondants dont la représentativité statistique demeure douteuse même s'ils sont en très grand nombre : ainsi le taux de retraités (plus disponibles pour prendre le temps de répondre à une enquête postale) sera généralement plus élevé et l'on peut craindre à l'inverse de manquer de jeunes et d'actifs dans l'échantillon final.

Même différente du sondage, la consultation publique est souvent exposée aux mêmes critiques : en agrégeant des

opinions individuelles que certains estiment mal informés, ces modes de consultation favorisent l'expression de "majorités silencieuses" que l'on oppose volontiers aux minorités actives plus dignes d'être écoutées parce que plus citoyennes et mieux informées. S'il n'est pas nouveau l'argument est évidemment discutable, puisque l'on peut aussi reprocher aux minorités dites « informées » de confisquer le débat et de refuser la confrontation avec le réel c'est-à-dire avec la décision de majorité, celle qui implique l'ensemble des intéressés.

Pour résoudre cette tension entre délibération et agrégation différentes procédures mixtes ont été inventées : c'est le cas, par exemple, du sondage délibératif, ou du questionnaire de choix. Il s'agit toujours de méthodes qui essaient de concilier les deux impératifs évidemment contradictoires de tout mode d'expression de l'opinion : la contrainte du flux d'informations et celle du nombre des participants. Pour dire les choses simplement : sauf à avoir des ressources (financières et temporelles)

quasi illimitées on ne peut pas transmettre un flux très important d'informations à une population très nombreuse et l'on réduit par conséquent l'un de ces deux termes.

Dans les « sondages délibératifs » la solution moyenne imaginée est la suivante (13) : on

Pour résoudre la tension entre délibération et agrégation différentes procédures mixtes ont été inventées comme le sondage délibératif, ou le questionnaire de choix, qui essaient de concilier les deux impératifs évidemment contradictoires de tout mode d'expression de l'opinion : la contrainte du flux d'informations et celle du nombre des participants.

réunit environ quatre cents personnes le temps d'un week-end dans un même lieu et on les interroge par questionnaire sur un sujet déterminé. Puis ce public est réparti en groupes d'une vingtaine de personnes qui suivent plusieurs sessions d'infor-

mation très diversifiées sur le sujet en question. A l'issue de ces sessions d'information on interroge à nouveau les participants sur le même sujet.

Dans le « questionnaire de choix » (14), il s'agit d'abord de réaliser un sondage classique (sur mille personnes environ) sur un enjeu (par exemple la construction d'une ligne de tramway dans une ville). Puis les répondants au sondage reçoivent à leur domicile un dossier d'information contradictoire (c'est-à-dire élaboré par les différentes « parties

prenantes » qui sont d'avis divergents sur le sujet). Ceux qui acceptent de prendre connaissance des informations fournies sont à nouveau interrogés.

Le cas limite de cette utilisation systématique d'un flux d'information est celui des « conférences de consensus » (15), au cours desquelles un panel de profanes reçoit une véritable formation dispensée par des spécialistes du sujet en question au cours de deux week-end. Mais cette fois, puisque qu'on ne peut gagner à la fois en intensité d'information et en nombre de participants, le groupe n'est plus constitué que d'une quinzaine de personnes et il perd par conséquent toute représentativité statistique.

Modes représentatifs/ modes directs

A l'origine de « l'administration consultative », il s'agit très clairement de faire que la société — ou plus précisément tel secteur social ou professionnel de la société — soit représentée par des acteurs sociaux tels que les membres de syndicats ou plus tard des associations. Ce mode de représentation est toujours, de très loin, le cas le plus fréquent : les syndicats et les associations de toutes natures

sont les acteurs majeurs du débat public. Sans doute faudrait-il distinguer ici selon le degré de permanence et de généralité des associations : certaines associations ont, un peu comme les syndicats, obtenu des sortes d'agrément en raison de leur qualité supposée de représentativité. Elles sont ainsi devenues des partenaires privilégiées de l'administration et ce sont elles que l'on retrouvera le plus souvent dans les consultations ou débats publics. D'autres associations sont plus localisées voire plus éphémères : on doute parfois de leur aptitude à représenter valablement les usagers ou les gens du lieu et l'on hésitera par conséquent à leur accorder cette qualité bien difficile à déterminer de « représentativité ». Il est intéressant de remarquer qu'à l'occasion de certains débats publics, les organisateurs ont explicitement renoncé à tenir compte d'un quelconque critère de représentativité des associations. Ainsi, dans le débat organisé par la CNDP à propos de la construction d'une ligne à haute tension entre Boute et Carros, le président de la commission particulière en charge de l'organisation du débat a-t-il clairement indiqué que toute association, quel que soit le nombre déclaré de ses adhérents, serait entendue dans les

mêmes conditions au cours du débat public (16).

Le cas contraire, celui d'une absence de mécanisme délégué, c'est-à-dire d'une présence directe de citoyens, d'usagers, de consommateurs est beaucoup plus rare. La raison de cette rareté est évidente, c'est que l'organisation d'une démocratie « directe » où tous délibéreraient de concert, n'a jamais semblé possible, si ce n'est au sein de petites communautés. A l'obstacle matériel, celui du trop grand nombre d'intéressés, s'ajoute le fait que tous ne souhaiteraient pas nécessairement participer à une telle démocratie et qu'enfin, tous ne seraient pas tenus pour également « capables » de délibérer.

La démocratie « directe » se limite donc le plus souvent aux processus non délibératifs c'est-à-dire aux modes « agrégatifs » tels que la consultation publique ou le référendum, dont on a vu cependant que le champ d'action est fort limité dans le cas français.

Il arrive pourtant que ces principes soient contournés et que les citoyens « de base » accèdent directement aux lieux de débat public. C'est le cas, d'abord, lorsqu'au cours de telle séance publique d'un

débat national ou local, une personne dépourvue de tout mandat, prend publiquement la parole pour exprimer ses opinions ou faire part de ses revendications. Dans ces interventions spontanées, « l'intéressé » énonce toujours ses raisons d'agir : il (ou elle) est habitant du lieu en question, il (ou elle) est concerné dans ses intérêts par le problème en discussion. Comment estimer

le poids de ces interventions dans le débat public ? La plupart du temps il est faible, voire insignifiant : outre le manque de représentativité de la personne, sa position physique (dans la salle le plus souvent, face aux acteurs réels du débat qui se situent eux à la tribune), et le peu de temps qui lui est généralement accordé limitent sérieusement le potentiel d'influence de ce mode d'intervention.

A ce mode d'intervention classique s'ajoute la possibilité généralement offerte d'intervenir par courrier postal ou, plus récemment, par courrier électronique. Depuis peu on complète souvent ces méthodes par l'ouverture d'un site web qui permet de mettre en ligne l'ensemble des interventions (et parfois des réponses appor-

La démocratie « directe » se limite le plus souvent aux processus non délibératifs c'est-à-dire aux modes « agrégatifs » tels que la consultation publique ou le référendum.

tées par les promoteurs du débat) sous forme de ce que l'on nomme « forum » électronique. Les limites de ces méthodes sont suffisamment connues pour que nous n'y revenions pas : l'usage des nouvelles technologies de la communication pour prometteur qu'il soit pour l'avenir, demeure aujourd'hui culturellement et socialement limité. Dans l'exemple du débat organisé par la CNDP en 1998 sur le problème de la ligne à haute tension entre Boute et Carros, on indique que plus de 2000 documents « papier » ont été reçus par la Commission tandis que moins de 200 étaient parvenus par Minitel ou par courrier électronique. Ces messages, qui consistaient souvent en demandes d'informations émanant le plus souvent (66 %) de particuliers et, plus rarement, d'associations (vraisemblablement parce que celles-ci avaient plus de facilités pour s'exprimer directement dans les séances publiques de débat).

Hors ces modes traditionnels d'intervention du public dans le débat, de nouvelles méthodes ont été expérimentées ces dernières années. Elles consistent à prévoir des

procédures qui reconnaissent un rôle spécifique aux profanes dans le déroulement du débat public. La méthode la plus élaborée dans ce domaine est celles que l'on nomme « conférence de consensus » qui a été inventée au

Le recours aux profanes, par opposition au choix de représentants, pose deux types de problèmes, du reste liés entre eux, celui du mode de désignation et celui du savoir.

Danemark il y a une dizaine d'années. Le principe général de cette méthode (17) consiste à recruter un panel d'une quinzaine de profanes, à lui assurer une formation (au cours de deux week-ends séparés d'environ un mois) puis à organiser une confrontation entre ces profanes et un panel d'experts. A la suite de cette séance, les profanes rédigent un avis motivé qui est communiqué à la presse.

Le recours aux profanes, par opposition au choix de représentants, pose deux types de problèmes, du reste liés entre eux, celui du mode de désignation et celui du savoir. La participation de représentants permet de faire l'économie de ces deux difficultés, d'une part parce que l'on admet, par principe, la représentativité de ces acteurs et, d'autre part, parce qu'ils ont acquis, par leur activité même de représentants, une compétence voire une capacité d'expertise sur l'enjeu en question. Si à l'inverse on

désigne, par exemple par une procédure de tirage au sort, des profanes, on se trouve en présence de personnes qui n'ont pas *a priori* de connaissances acquises dans le domaine qui fait l'objet du débat. Les inventeurs des « conférences de consensus » ont surmonté cette difficulté en imaginant de donner aux profanes une formation préalable à la tenue des débats. Dans certains débats récents, les organisateurs, qui ressentaient la nécessité d'avoir recours à d'autres personnes que des représentants, ont hésité soit à retenir une procédure de volontariat (qui implique vraisemblablement que l'on sélectionne des personnes déjà motivées), soit à sélectionner les profanes par tirage au sort (18).

Le principe de l'introduction de profanes au sein d'un processus de débat public semble, sinon se généraliser, du moins devenir un peu plus fréquent dans les débats publics récents. Ainsi l'organisation des Etats généraux de la santé prévoyait la réunion d'un certain nombre de jurys de profanes qui bénéficiaient d'une formation préalable. Dans la mesure où cette procédure n'était pas fixée de façon très homogène il semble que les résultats aient été d'intérêt inégal selon les cas (19).

Deux logiques de débat divergentes : conférences de consensus et CNDP

Les conférences de citoyen/consensus

Le principe des « conférences de consensus » trouve son origine première dans les années 70 aux Etats-Unis. A cette époque, des responsables de la santé publique avaient observé que les médecins n'adoptaient pas toujours les mêmes méthodes thérapeutiques — en particulier là où les soins médicaux sont complexes et coûteux — et obtenaient des résultats très variables. En d'autres termes, à observer les pratiques médicales, il ne semblait pas exister de meilleure manière de faire qui serait admise par tous. Pour changer cette situation, ces gestionnaires inventent alors une procédure originale, celle de la conférence de consensus médicale : en gros, il s'agit de réunir pendant quelques jours des médecins et des experts du secteur médical en question et de les faire dialoguer jusqu'à ce que l'on arrive à dégager, par consensus entre les participants, ce qui semble être le

meilleur traitement possible de la maladie en question. Ces conférences de consensus médicales sont devenues depuis un mode classique de régulation des pratiques médicales y compris en France. Mais, quelques années plus tard, des responsables du *Board Of Technology* danois imaginent une sorte de mutation du modèle : ce n'est plus une pratique médicale qui est en question mais un enjeu scientifique ou technique et à la place des médecins ils choisissent de faire entrer des profanes. Le système est alors un peu complexifié : puisque les profanes, par définition, ne savent rien ou à peu près du sujet qui sera traité, on leur fournit préalablement une formation. Peu à peu la méthode s'affine et le schéma suivant se dégage :

- ✓ un comité de pilotage est constitué, il se compose à la fois de sociologues qui aideront à mettre en place le processus de la conférence, et de scientifiques qui sont des bons connaisseurs de l'enjeu scientifique en question ;
- ✓ ce comité recrute un panel d'une quinzaine de profanes c'est-à-dire de citoyens ordinaires. En raison de sa petite taille, le groupe n'est pas censé représenter — au sens statistique — la population

mais on cherche à diversifier autant que possible ses membres en termes de classes d'âge, sexe, profession, capital culturel etc. Les méthodes utilisées pour sélectionner ce panel ont varié : dans un premier temps on passait des annonces dans la presse indiquant le contenu de la conférence et demandant le recrutement de volontaires. Ceux-ci rédigeaient une lettre de motivation et étaient finalement sélectionnés par le comité de pilotage. Aujourd'hui on préfère souvent confier la sélection du panel à un institut de sondage professionnel qui utilise les mêmes procédés que lors de ses recrutements habituels d'échantillons.

- ✓ Le comité de pilotage choisit alors des professionnels qui deviendront les formateurs des profanes. Le plus souvent ce sont des universitaires (chercheurs, enseignants) qui sont pressentis pour jouer ce rôle. Mais on peut imaginer que des professionnels (représentants des industries concernées, membres d'associations intéressées) soient aussi sélectionnés.
- ✓ Le panel de profanes est réuni pendant un premier week-end au cours duquel il assiste à une série de séances de formation sur le sujet en question. Un dossier docu-

mentaire est aussi fourni aux profanes. Un second week-end est organisé environ un mois plus tard. Au cours de cette seconde phase les profanes reçoivent une nouvelle série de formations. A l'issue de ce week-end ils décident aussi de la liste des experts qu'ils souhaitent voir présents lors de la conférence de consensus proprement dite et du contenu précis des questions qui leur seront posées.

✓ La conférence de consensus est organisée environ un mois plus tard. Elle met en présence, devant un public invité, d'une part le panel de profanes de l'autre les experts du domaine considéré. La notion d'expert doit être entendue ici de la façon la plus large possible : il s'agit encore une fois des scientifiques spécialistes du domaine mais aussi de tous ceux qui représentent des intérêts particuliers dans le domaine considéré et sont susceptibles de diversifier les points de vue présentés. Au cours de la conférence, qui se déroule à nouveau le temps d'un week-end, les profanes posent aux experts toutes les questions qu'ils jugent utiles pour éclairer leurs jugements. A l'issue de ces deux jours, le dimanche après-midi, le groupe de profanes se retire pour délibérer. On lui a fixé

pour tâche de rédiger un avis motivé qui sera présenté généralement le lundi matin lors d'une conférence de presse.

En France cette procédure a été suivie en 1998 : l'initiative de l'organisation de la conférence revient au Premier ministre, Lionel Jospin, qui en annonce le principe en novembre 1997. Il s'agissait de répondre aux inquiétudes nées de la décision gouvernementale d'autorisation de culture du maïs transgénique. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, en la personne de son président le député Jean-Yves Le Déaut, se voit chargé de mener à bien cette tâche (20). Pour l'occasion, le terme de « conférence de citoyens » fût préféré à celui de « conférence de consensus » vraisemblablement parce que certains responsables de l'organisation de la conférence craignaient que, dans le contexte français, le mot de « consensus » n'ait mauvaise presse : l'idée de consensus serait indissociable de celle « de consensus mou » c'est-à-dire d'une sorte de compromis plus ou moins sincère entre les participants. Hors cette différence de dénomination, le processus danois fût suivi assez fidèlement et l'avis des citoyens inclus dans

le rapport de l'OPECST remis à l'automne 1998.

La CNDP

La Commission nationale du débat public a été créée en février 1995 par le vote de la « Loi Barnier ». Ses décrets d'application ont été publiés en 1997. Cette loi constitue une tentative d'améliorer l'information et la participation du public lors de projets d'équipement locaux susceptibles d'affecter gravement l'environnement local. Le principe retenu par ce nouveau dispositif législatif est le suivant : une Commission nationale du débat public est constituée, elle comprend 18 membres dont un tiers de parlementaires et d'élus locaux, un tiers de membres du Conseil d'Etat et des juridictions des ordres administratif et judiciaire et un tiers de représentants d'associations de protection de l'environnement et de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Elle peut être saisie par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public, par le ministre chargé de l'Environnement, par au moins 20 députés ou 20 sénateurs ou enfin par les conseils régionaux territoriale-

ment concernés par le projet, ou enfin sur la demande d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leurs activités sur l'ensemble du territoire.

Une fois saisie, la CNDP nomme un président qui organise localement une commission particulière chargée d'organiser le débat. Le débat local organisé par la commission particulière peut durer jusqu'à quatre mois auxquels s'ajoutent éventuellement deux mois supplémentaires si apparaît la nécessité de recourir à une nouvelle expertise sur le projet.

Depuis sa création la CNDP a fait l'objet de plus de vingt saisines dont seulement quatre ont donné lieu à l'organisation d'un débat public : il s'agit du projet « Port 2000 » (visant à réaliser un port en eau profonde au Havre), d'une ligne à très haute tension entre Boutre et Carros, de l'autoroute A32 devant relier Metz et Nancy et, enfin, du projet de branche sud du TGV Rhin-Rhône.

Les méthodes concrètes par lesquelles une commission particulière organise un débat local ne sont pas précisément décrites par la loi mais laissées à la discrétion des organisateurs c'est-à-dire, pour l'essentiel, du président en exercice d'une « commission particu-

lière ». Dans l'exemple du projet de ligne à haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) trois éléments constituaient la matière du débat public :

✓ un « forum permanent » permettant de recueillir les points de vue du public sous forme d'accès par carte T, téléphone (numéro vert), fax, Minitel et Internet ;

✓ une douzaine de « tables rondes thématiques » organisées par la commission et mettant en présence, devant un public invité des experts représentants du maître d'ouvrage des administrations techniques ou des experts indépendants ;

✓ des « réunions publiques » libres d'accès et d'expression organisées en concertation avec les élus locaux.

Un projet de loi consacré à la « Démocratie de proximité » est actuellement en discussion devant le Parlement. Or ce projet prévoit une modification profonde de l'organisation et du fonctionnement de la CNDP. Dans sa nouvelle définition la CNDP acquerrait le statut d'Autorité administrative indépendante, ses moyens en personnel et en dotation budgétaire seraient considérablement renforcés et elle devrait organiser, non plus un ou deux débats par an, mais environ une vingtaine. Dans sa nouvelle rédaction, la loi organi-

sant la CNDP prévoit enfin deux modifications qui pourraient s'avérer fondamentales. Il est d'abord prévu que le ministre chargé de l'environnement et le ministre intéressé pourront saisir conjointement la CNDP d'une demande de débat sur des questions d'ordre général plus larges que des projets (par exemple : problématique du nouvel aéroport international, politique des transports dans le massif alpin, politique de prévention des risques...). Si ce point est retenu, la limitation du champ d'action aux enjeux locaux disparaîtrait et des débats sur des enjeux nationaux pourraient être organisés .

La nouvelle rédaction dispose ensuite que lorsque la CNDP interviendra, son rôle ne se limitera pas à l'organisation du débat d'opportunité en amont : elle jouera un rôle de garant tout au long des étapes ultérieures d'élaboration du projet, jusqu'à la mise en service de celui-ci. Là aussi il s'agit d'un changement porteur d'innovation.

Enfin la CNDP se voit reconnaître un rôle d'élaboration et de diffusion de méthodes de concertation, qui doit permettre une action plus diffuse et pour des projets moins importants auprès des autres acteurs de la société et contri-

buer ainsi à promouvoir plus largement une culture de la concertation et du débat public.

Deux philosophies ?

Les deux méthodes qui ont été utilisées pour mener à bien des débats publics en France, celle de la conférence de citoyens et celle du débat public organisé par la CNDP, si elle partagent des objectifs communs, diffèrent sur bien des points de méthode et s'opposent en fin de compte sur leur philosophie même. Deux points de doctrine distinguent en effet ces deux méthodes :

- ✓ l'emploi ou non du principe de délégation,
- ✓ le contenu des procédures de délibération.

Représentants ou profanes

Traditionnellement « la société » (locale ou nationale) est représentée par ceux de ses membres qui se sont organisés sous forme associative. Les

contenus de ces formes associatives peuvent être extrêmement variés. Dans certains cas, la ou les associations locales sont le pur produit de mobilisations spontanées autour d'un enjeu local. Les caractères de ces organisations sont connus : le volontariat (et donc, souvent le défaut de professionnalisme), une certaine

Les deux méthodes qui ont été utilisées pour mener à bien des débats publics en France, celle de la conférence de citoyens et celle du débat public organisé par la CNDP, si elle partagent des objectifs communs, diffèrent sur bien des points de méthode et s'opposent en fin de compte sur leur philosophie même.

volatilité des membres, une faible capacité à mobiliser de l'expertise, etc. A l'autre extrême, des associations stables et quasi ou totalement professionnelles sont les partenaires incontournables de nombre de débats publics (France Nature Environnement, Que choisir ? Greenpeace, Crirad, etc.). Plus le type associatif est proche du modèle professionnel, plus on a le sentiment que le débat met en présence deux types d'intérêts structurellement opposés mais finalement de nature comparable : d'un côté les promoteurs (privés et/ou publics du projet) de l'autre les organisations non gouvernementales disposant parfois de leurs propres experts. D'une certaine façon le débat devient un débat d'experts « de camps opposés ».

Lorsque des profanes entrent en scène, le débat change de nature en raison de l'obstacle que représente le manque de savoir des profanes, du moins à l'origine du débat. Le processus par lequel les profanes mobilisent des savoirs latents et en acquièrent peu à peu d'autres est alors essentiel. Il est ou non facilité par le processus choisi : dans le cas de la conférence de consensus l'acquisition de savoirs est au cœur même de la méthode. Dans celui du débat « traditionnel » tout dépend sans aucun doute et du rythme du débat et de ses modes d'organisation.

Mais, au-delà du rapport au savoir, la différence représentant / profanes entraîne une autre différence qui tient à la légitimité politique de tel ou tel mode de participation : les représentants associatifs tirent leur légitimité politique de leur qualité supposée de « délégués » (des membres de l'association sûrement et probablement, au-delà, de ceux qui sont soumis aux mêmes intérêts). Les profanes, en revanche, tirent leur légitimité d'un processus de sélection qui peut être le tirage au sort, procédure dont les racines sont fort anciennes comme le rappelle Bernard Manin (23) mais qui nous est aujourd'hui peu familière.

Délibération collégiale ou débat « en scène »

Il y a débat et débat. Quiconque a suivi des séances au cours desquelles le public est massé dans une salle où la tribune est occupée par une « table ronde » composée d'experts de tous bords sait que le terme de « débat public » peut recouvrir des situations très variées. Plutôt que de débat public ne s'agit-il pas plutôt d'un débat en public ? Il est vrai que périodiquement un micro baladeur permet l'expression du public. Mais de quel public et dans quelles conditions vis-à-vis d'une tribune dominant toujours, de fait, la situation ?

A l'inverse, des débats organisés en face à face, au sein d'un groupe de taille raisonnable opposant profanes et experts, peuvent permettre des processus de délibération vraisemblablement plus efficaces. Mais il est vrai qu'ici le public n'est pas représenté en masse mais seulement symboliquement en la personne des profanes.

Tradition française et méthodes venues d'ailleurs

Le « débat public » tel qu'il s'organise en France trouve à notre sens son origine dans une tradition d'administration

consultative fort ancienne. La décision d'organiser en 1997 une « conférence de consensus » sur les plantes génétiquement modifiées rompt totalement avec cette filiation. Il restera à comprendre précisément pourquoi une telle décision fut prise. Mais il est à peu près clair que cette première conférence de consensus, — même transformée en « conférence de citoyens » — est demeurée un objet politique relativement étranger au système institutionnel français. A quelques exceptions près — dont l'organisateur Jean-Yves Le Déaut — il semble que cet événement ait suscité peu d'intérêt dans le monde politique voire parfois une certaine hostilité. Depuis cette première conférence nul n'a sérieusement proposé, au niveau politique, de réitérer l'expérience.

Pourquoi une telle attitude ? Vraisemblablement parce que le procédé, importé d'une tradition culturelle toute autre, celle de la culture politique danoise, a paru étrange. Ensuite, en raison des difficultés à admettre le principe de la représentation directe — même symbolique — des citoyens. Enfin, peut-être parce que le mécanisme de la conférence de consensus peut conduire à des situations politiques beaucoup plus embar-

rassantes que celles qui résultent d'un débat public traditionnel : même s'il n'est qu'un « avis », le produit d'une conférence de consensus se présente sous une forme relativement solennelle et avec un contenu à peu près clair (telle décision est critiquée, telle autre est recommandée). A l'inverse comment identifier clairement le résultat de tel ou tel « débat public » ?

Pourtant, malgré cette étrangeté de la conférence de consensus à la danoise, certains éléments de réflexion semblent peu à peu cheminer. Nous l'avons noté plus haut, la réforme de la CNDP ouvre des perspectives : il y est question de considérer des enjeux nationaux et d'explorer des nouvelles procédures. La participation expérimentale de profanes — ou en termes plus habituels dans notre contexte de citoyens de base — fera-t-elle partie de ces expérimentations ?

Notes

(1) Pierre Rosanvallon *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris Gallimard, 1998.

(2) Rosanvalon, op cit p 258.

(3) Rosanvalon, op cit p 260.

(4) Rosanvalon, op cit p 269.

(5) Voir Myriam Bachir « La consultation publique ». Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique, dans Bastien François et Erik Neveu, Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains, Paris, XXX.

(6) Voir en particulier Jacques Capdevielle, Modernité du corporatisme, Paris Presses de Sciences Po, 2001.

(7) On reviendra plus loin sur la définition de ce terme.

(8) Notant que des voix s'élevaient dans plusieurs grandes villes (Toulouse, mais aussi Bordeaux et Lyon notamment) pour demander l'éloignement des usines à risque, le Premier ministre a annoncé un « débat national » sur ce thème associant industriels, syndicats, élus et scientifiques (26 septembre, Yahoo Actualités).

(9) M.Callon P.Lascoumes et Y.Barthes Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil, 2001, développent précisément les critères qui marquent le degré d'intensité du débat ou pour reprendre leurs propres termes, « le degré de dialogisme des procédures » (voir en particulier pp 215-223).

(10) Elle l'est le plus souvent par les acteurs du débat, en raison d'une divergence fréquente entre les résultats constatés dans le sondage et les opinions soutenues par les acteurs.

(11) Si du moins, dans le cas du sondage, le questionnaire et l'échantillon ont été construits selon des normes professionnelles.

(12) Cf Marion Paoletti La démocratie locale et le référendum, Paris L'Harmattan, 1997.

(13) Cf James Fishkin, The voice of the People Public, Opinion and Democracy, New Haven, The Yale University Press, 1996.

(14) Nonna Mayer, Le sondage délibératif au secours de la démocratie, Le Débat, n° 96, Paris Gallimard, 1996 pp 72-93.

(15) Voir Danielle Bütschi, Le raisonnement dans les processus démocratiques, Le questionnaire de choix, Paris, L'Harmattan, 1999.

(16) Voir plus loin dans ce texte

(17) Voir Compte rendu du débat public sur le projet de construction par EDF d'une ligne à très haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) . Document disponible sur le site web « Débat Public Boutre Carros ».

(18) La procédure de cette méthode est examinée plus loin dans ce texte.

(19) Le cas évoqué ici ne correspond pas à un débat public *stricto sensu* mais à une consultation organisée au sein de l'Inra pour laquelle des débats au sein du personnel étaient prévus : parmi les douze panels de personnels, deux réunissaient des participants qui avaient été tirés au sort .

(20) Cf M.Callon et al, op cit pp 248-249.

(21) Cf Daniel Boy, Dominique Donnet-Kamel, et Philippe Roqueplo, 'Un exemple de démocratie participative: La « Conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés, Revue Française de Science Politique, 50 (2000), pp 779-809.

(22) Les élus locaux étaient systématiquement invités de même que les responsables associatifs identifiés. Le public, averti par la presse, pouvait obtenir une invitation sur demande.

(23) Remarquons cependant que l'initiative de ces débats nationaux ne reviendrait qu'aux ministres concernés et non aux organisations de défense de l'environnement.

(24) Bernard Manin, Principes du gouvernement représentatif, Paris, Calmann-Lévy, 1995.