

**« CULTURES ET PRATIQUES PARTICIPATIVES » :  
UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE**

Colloque organisé par le LAIOS et l'AFSP

**Paris, 20-21 janvier 2005**

---

**Les conférences de consensus Françaises : la difficile adaptation d'un  
modèle "venu d'ailleurs".**

**Daniel Boy**

**Cevipof / Sciences Po**

## **Les conférences de consensus Françaises : la difficile adaptation d'un modèle "venu d'ailleurs".**

En France trois tentatives d'adaptation du modèle Danois des Conférences de consensus ont été réalisées au niveau national : la conférence de 1998 qui portait sur les plantes génétiquement modifiées, celle de 2002 sur "Changement climatiques et citoyenneté", enfin une conférence sur les "Boues des stations d'épuration" à l'automne 2003.

La diversité des raisons qui ont été à l'origine de ces évènements, et des acteurs en charge de leur réalisation est frappante : dans le premier cas, celui de 1998, l'initiative semble revenir au cabinet du Premier Ministre de Lionel Jospin, la réalisation étant assurée, comme dans le modèle Danois par l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, dans le second (2002) c'est une institution relativement marginale la Commission Française du Développement Durable, qui prend l'initiative du lancement de la conférence avec l'appui de la Cité des Sciences de Paris, enfin dans le dernier cas celui de 1998 la conférence est organisée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable dans le cadre d'un débat national sur l'eau.

Bien qu'également variable, l'audience sociale de ces trois conférences et leurs conséquences politiques (pour autant que l'on puisse les mesurer à la même aune) semblent avoir été relativement limitées. Enfin il est frappant d'observer, dans le cas Français, les occasions manquées, c'est à dire les occurrences dans lesquelles l'usage du modèle Danois des conférences de consensus semblait tout indiqué et où ce choix n'a pas été fait : le choix - avorté - du troisième aéroport, le débat national sur l'énergie, le problème, toujours de retour, du traitement des déchets nucléaires, voire le débat sur l'école de l'automne 2003.

Pour comprendre les raisons de cette difficile acclimatation d'un modèle de délibération venu d'ailleurs, il est d'abord nécessaire d'examiner la chronique des ces trois évènements et de comparer leurs modes d'organisation avant d'essayer de proposer des hypothèses d'interprétation de ce qui ressemble fort à un rejet culturel<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cette comparaison est fondée, pour la conférence OGM de 1998 sur une expérience directe de l'auteur qui a participé au Comité de pilotage, pour les deux autres, par la consultation des documents disponibles et par des rencontres avec un certain nombre de témoins. Mais ce bref survol des trois conférences ne saurait être considéré comme un exercice rigoureux d'évaluation comparée, tâche qui, en l'occurrence reste à accomplir.

# 1 Trois conférences de consensus à la Française

## 1.1 Initiatives, promoteurs, organisateurs.

Qui choisit, qui décide de l'opportunité d'organiser une conférence de consensus ? Dans le contexte Danois où les conférences de consensus sont désormais institutionnalisées, toute liberté est laissée au Board of Technology, l'équivalent de notre Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques. Dans d'autres pays où ce type de conférences a eu lieu de façon épisodique les acteurs ont, le plus souvent appartenu au secteur gouvernemental. En France dans deux cas sur trois c'est au niveau gouvernemental que revient l'initiative:

- En 1998 <sup>2</sup> c'est le Premier Ministre, Lionel Jospin, qui lors d'une conférence de presse le 27 novembre 1997 annonce à l'occasion de l'autorisation donnée par son gouvernement à la mise en culture du maïs transgénique de la firme Novartis que " *L'opinion publique reste indécise et semble insuffisamment informée. Si nos concitoyens semblent prêts à accepter le recours au génie génétique pour la production de médicaments, ils sont réticents à l'accepter pour leur alimentation. Malgré la grande expérience scientifique dans le domaine du génie génétique, les citoyens refusent que les décisions qui engagent l'avenir soient prises sans expression et confrontation de toutes les opinions. Une "conférence de consensus" sera organisée avec l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*". L'annonce a donc un certain caractère de solennité puisqu'elle se situe au niveau le plus élevé de la hiérarchie gouvernementale.

- la seconde occurrence où l'initiative est d'origine gouvernementale est beaucoup plus discrète. Il s'agit cette fois du Débat national sur l'eau, voulu par la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, Roselyne Bachelot. Cette fois le projet de conférence de consensus n'est qu'un élément d'un dispositif plus général –le débat national sur l'eau – d'autres méthodes de recueil de l'opinion publique (sondages, groupes de discussion, ouverture de sites web etc.) étant utilisées concurremment avec la conférence de consensus proprement dite.

---

<sup>2</sup> Sur cette conférence cf. : Boy D., Roqueplo P., Donnet-Kamel D. (2000) « Un exemple de démocratie participative : la « Conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés », Revue française de Science Politique vol 50, n°4 et 5, août-octobre 2000 pp 779-809

- dans le troisième cas, c'est la Commission Française du Développement Durable, institution issue de la Conférence de Rio, qui décide de lancer une conférence sur "Changements climatiques et citoyenneté". Pour mettre en place la conférence, la Commission s'assure de l'appui logistique de la Cité des Sciences et de l'Industrie de Paris.

On estime généralement qu'il doit y avoir une certaine distance entre l'instance gouvernementale qui lance le projet de conférence et le responsable exécutif de la conférence elle-même, celui qui aura la charge de réunir un Comité de Pilotage puis de veiller à la bonne organisation de la conférence. Dans le cas de la conférence de 1998 sur les OGM, cette règle est respectée puisque c'est l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques qui est en charge de l'opération en la personne de son président de l'époque le député Jean-Yves Le Déaut. La conférence "Climats" est en revanche voulue par la CFDD et organisée par elle-même, le Comité de pilotage étant composé en bonne partie de membres de cette même commission. Quand à la conférence sur la gestion des boues d'épuration elle est voulue par la Ministre et organisée pour l'essentiel par un comité de pilotage composé de fonctionnaires du Ministère et de représentants des agences de bassins. Mais, fait singulier dans ce type de conférence, le Comité de pilotage est en charge de l'ensemble du processus c'est à dire du débat national sur l'eau et non spécifiquement de la conférence de consensus sur les boues d'épuration.

## **1.2 Méthodes, procédures.**

Dans le modèle Danois, les conférences de consensus sont soumises à un certain code de procédures. Ces règles, on le sait, sont destinées à faire respecter les conditions d'équité qui forment la culture de base de ces méthodes de délibération. Mais ces règles ne constituent pas la matière "d'un mode d'emploi" qui serait disponible pour tout organisateur d'une conférence de consensus. En pratique, la connaissance de ces règles suppose la fréquentation d'un certain nombre de conférences ou de colloques organisés depuis une vingtaine d'années en France et en Europe sur le thème des délibérations publiques. Un petit nombre d'ouvrages<sup>3</sup> ou d'articles universitaires traitent aussi de ces thèmes, notamment en relatant le déroulement de certaines

---

<sup>3</sup> Le plus complet, issu du travail d'un réseau de chercheurs et de praticiens Européens est le suivant : *Participatory Technology Assessment, European Perspectives*, Ed by Simon Joss and Sergio Belluci, University of Westminster, 2003

expériences nationales mais, là encore l'accès à ces données n'est pas aisé. Au passage notons qu'une recherche sur le web avec les mots clés "conférences de consensus" conduit à un très grand nombre de références mais, dans la plupart des cas c'est l'exemple des conférences de consensus médicales qui est traité, et non celui des conférences de consensus au sens Danois. Il y a donc, pour tout entrepreneur de conférences de consensus, un obstacle pratique à surmonter : trouver des "connaisseurs" de la méthode qui acceptent de participer au processus projeté. Ces compétences se trouvent en général dans le milieu universitaire c'est à dire auprès de chercheurs en sciences sociales qui, provenant de disciplines diverses, se sont intéressés à ces méthodes. Ces connaissances existent également dans le milieu des gestionnaires publics, notamment au sein des services de certains ministères (Recherche, Equipement) et enfin au sein de certaines sociétés privées (conseil en communications, organismes de sondages).

Comment les organisateurs des différentes conférences françaises ont ils résolu le problème de l'accès à la méthode ? Pour la première conférence, celle de 1998 en plaçant dans le comité de pilotage une spécialiste de la communication ayant fait l'essentiel de sa carrière à l'Inserm<sup>4</sup> et qui s'était intéressée très précocement à ces méthodes, et un chercheur en science politique<sup>5</sup> qui, travaillant autour des enjeux "science et société", avait eu l'occasion de rencontrer dans le monde académique européen des praticiens de ces méthodes délibératives. Pour ce qui est de la conférence organisée en 2002 sur le problème du changement climatique, la compétence en matière d'organisation a été fournie pour l'essentiel par une chercheuse qui avait participé à la conférence OGM de 1998<sup>6</sup> et par d'autres membres qui, dans le cadre de leurs activités professionnelles avaient acquis des connaissances dans ce domaine<sup>7</sup>. Enfin dans le troisième cas le témoignage des acteurs indique que les organisateurs s'appuyèrent pour partie sur le savoir faire d'un fonctionnaire du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable qui avait elle même assuré le secrétariat de la conférence "climats".

Compte tenu de ces accès inégaux aux règles préconisées par les Danois, que penser des résultats obtenus, c'est à dire de la conformité du processus à la méthode d'origine ?

Il est bien difficile de porter des jugements définitifs<sup>8</sup> sur les trois processus, d'autant plus que, contrairement à ce que la méthode elle même préconise, peu d'évaluations

---

<sup>4</sup> Dominique Donnet-Kamel

<sup>5</sup> L'auteur de ces lignes

<sup>6</sup> Il s'agit de Marie Angèle Hermitte, directeur de recherche au CNRS directeur d'études à l'EHESS

<sup>7</sup> En particulier, Dominique Bourg, directeur du département "technologies et sciences de l'homme" de l'université de Troyes ainsi que Jacques Mirenowicz, journaliste

<sup>8</sup> D'autant plus que l'auteur de ces lignes ayant participé personnellement à l'une des conférences pourrait être suspecté de partialité

rigoureuses en furent faites a posteriori. Au total il semble que les conférences de 1998 et de 2002 (OGM et Boues d'épuration) respectèrent à peu près l'esprit et les principales dispositions de la méthode Danoise alors que la conférence "Climats" fut souvent considérée comme ayant par trop privilégié le point de vue environnementaliste au détriment de visions plus industrielles. Ce défaut provient à l'évidence d'une trop grande homogénéité idéologique au sein du Comité de pilotage de cette conférence. En fait, de notre point de vue il existe une règle qui, bien que non-écrite, s'accorde avec l'esprit d'équité de cette méthode : au sein du Comité de pilotage, il est indispensable que des points de vue différents sur l'objet même de la conférence soient représentés par les différents membres. Sans doute cette règle n'est elle pas aisée à respecter : on pense plus souvent à faire coexister au sein de ce Comité des personnes représentant les intérêts des différentes parties prenantes. Mais en réalité c'est moins de notre point de vue une très illusoire représentation des intérêts qui constitue l'objectif à atteindre dans la composition du Comité de pilotage qu'une juste diversité des opinions. Pour avoir vécu de l'intérieur le fonctionnement du Comité de pilotage de la conférence consacrée aux OGM nous avons effectivement observé qu'un assez large éventail d'opinions contribuait très positivement à l'exploration du sujet même si le prix à payer était une certaine vivacité des échanges intellectuels entre les membres du Comité. Cette règle trouve évidemment des limites : un Comité composé d'ennemis politiques irréductibles ne parviendrait probablement pas à fonctionner.

Il serait trop long ici de détailler les performances des trois conférences dans les autres tâches qu'elles ont eu à accomplir, notons donc en bref quelques grands traits qui semblent les avoir caractérisées :

- Le recrutement du panel de profanes a toujours été sous-traité à un institut de sondages qui dans tous les cas semble avoir correctement rempli sa mission : réunir une quinzaine de personnes diversifiées sur un ensemble de critères socio-démographiques. Dans les trois occurrences, ces groupes de profanes se sont acquittés de leurs tâches avec beaucoup d'énergie et de bonne volonté (journées de formation, avis sur le choix des experts, organisation intellectuelle de la conférence elle-même, animation de cette conférence, rédaction d'un avis motivé).
- Le choix des formateurs a été identique dans les trois cas : pour la conférence OGM de 1998, ce sont des formateurs appartenant exclusivement au monde académique qui ont été choisis (notamment à l'INRA). Pour éclairer les profanes sur les enjeux climatiques, les organisateurs ont également fait appel, pour

l'essentiel, à des universitaires. En revanche, dans le cas de la conférence sur les boues d'épuration on a mêlé des formateurs universitaires et des formateurs appartenant au monde professionnel.

- Quant au contenu de la formation elle-même on a parfois trouvé critiquable le choix ou les options idéologiques par trop homogènes des formateurs de la conférence consacrée aux climats. En revanche, la conférence qui portait sur les boues d'épuration a innové en emmenant le panel de profanes sur le terrain lors du 2<sup>o</sup> week-end pour une visite de divers équipement (station d'épuration etc.).
- Le choix des experts comparaisant lors de la conférence elle-même ne semble guère critiquable : dans les trois cas les organisateurs et le panel de profanes ont su diversifier au maximum la palette de ceux qui, au cours même de la conférence de consensus ont été interpellés par les profanes. Il en est de même de l'organisation interne de la conférence (découpage en différentes sessions, choix des experts comparaisant lors de chaque session, répartition du travail entre les différents membres du panel de profanes) et de son déroulement concrets : là aussi on ne décèle pas d'entorses majeures à la méthode Danoise.
- La qualité des avis rendus en fin de session semble enfin à peu près identique : dans les trois cas il s'agit de textes bien argumentés, proposant souvent des commentaires assez novateurs voire des alternatives intéressantes.

### **1.3 Médiatisation, notoriété**

La très modeste notoriété des trois conférences françaises constitue à l'évidence leur point faible : ni le milieu politique, ni les journalistes des médias d'information généralistes ne semblent avoir éprouvé d'intérêt pour le déroulement de ces conférences. Quant au grand public si l'on ne dispose pas d'informations précises à ce sujet il y a fort à parier qu'il est demeuré très peu informé de leur déroulement.

Cette absence de diffusion sociale va évidemment à l'encontre de l'un des objectifs majeurs de la méthode. L'organisation des conférences de consensus n'est pas seulement destinée à faire aboutir un processus de délibération original, il est aussi, et peut-être surtout, de promouvoir l'idée de débat public et d'en fournir un exemple concret que l'on souhaite exemplaire : montrer que quinze citoyens ordinaires peuvent être mis en capacité, moyennant

une formation sérieuse, de débattre d'enjeux scientifiques et techniques, c'est mettre en question le paradigme de la compétence universelle des "experts".

Comment expliquer une aussi faible diffusion ? En premier lieu, on y reviendra plus loin, parce que le milieu politique, éprouvant dans l'ensemble peu de sympathie pour cette méthode, ne lui a en aucune façon servi de relais. Quant à la presse les responsabilités sont sans doute partagées. On aurait pu imaginer un véritable partenariat avec un organe de presse, communiquant tout au long du processus une information régulière sur l'avancement du travail, interrogeant les organisateurs sur les enjeux discutés etc <sup>9</sup>. Ces solutions ont parfois été réclamées par certains membres des Comités de pilotage, elles n'ont pas été acceptées par les responsables du processus ou elle n'ont pas donné lieu à des politiques de communication véritablement résolues. Sans doute faut il voir ici une certaine timidité des responsables voire une crainte plus ou moins avouée que le processus en cours, en se médiatisant fortement, dépasse certaines limites et devienne un objet politique par trop incontrôlable.

Mais la presse a aussi sa part de responsabilité. Les médias de grande diffusion demeurent mal armés quand il s'agit de traiter des enjeux scientifiques et techniques, soit par manque avoué de compétences soit par crainte, justifiée ou non, de ne pas intéresser un public que l'on imagine avide de mauvaises nouvelles – l'accident technologique - mais indifférent aux explications "à froid".

#### **1.4 Effets sur la décision politique**

L'évaluation des effets politiques d'un dispositif délibératif est complexe <sup>10</sup>. Comment apprécier des effets d'une conférence de consensus sur le processus législatif ou réglementaire en cours dans le domaine considéré ?

En réalité, les différentes conférences que nous passons en revue ici ne s'insèrent pas de la même façon dans des processus décisionnaires publics.

- La première conférence, celle qui concerne les plantes transgéniques se situe dans un historique de décisions administratives précis : il s'agit d'autoriser ou non la culture à grande échelle de plantes transgéniques destinées à l'alimentation animale (maïs notamment). A cette époque le gouvernement de la Gauche Plurielle, issu

---

<sup>9</sup> Tout en maintenant à l'écart de ce processus le panel de profanes de façon à lui garantir une certaine tranquillité.

<sup>10</sup> Sur ce point voir : Danielle Bütschi et Michael Nentwich "The role of Participatory Technology Assessment in the policy-making Process", pp 235-256 dans *Participatory Technology Assessment, European Perspectives*, op.cit



des élections législatives de 1997 a pris le contre-pied du gouvernement précédent en donnant des autorisations de culture qui avaient été refusées par Corinne Lepage, Ministre de l'Environnement du gouvernement Juppé. Mais les protestations des écologistes, qui font partie de la nouvelle majorité plurielle, contraignent le gouvernement de Lionel Jospin à ouvrir un "débat" qui prendra la forme d'une conférence de consensus. L'annonce de cette conférence par le communiqué de presse indique même que “ *Aucune autorisation de mise sur le marché ne sera donnée pour les espèces végétales autres que le maïs (colza et betteraves notamment) jusqu'à ce que les études scientifiques aient démontré l'absence de risque pour l'environnement et que ce débat public ait été achevé.* ” Officiellement les décisions administratives sont donc suspendues, d'une part à l'expertise scientifique, de l'autre aux conclusions du débat public engagé avec la conférence de consensus. De fait, une fois achevé la conférence, l'avis des citoyens sera inséré dans le rapport remis par Jean Yves Le Déaut à l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques. Mais en réalité ses conclusions seront relativement peu respectées, pour la simple raison que les décisions d'autorisations seront attaquées par Greenpeace devant le Conseil d'Etat qui conclura in fine au fait que ce type de décision était en fait de la compétence de Bruxelles plus que du gouvernement Français. Le moratoire de fait, adopté le 24 juin 1999, lors du Conseil européen des ministres de l'environnement, mettra fin à toute décision possible en France <sup>11</sup> et donc à l'application des recommandations de la conférence de consensus de 1998.

- La deuxième conférence de citoyens, celle qui a été consacrée aux changements climatiques se place dans un contexte très différent : en réalité il n'y a pas de décisions pendantes dans le domaine considéré ou il y en a une multitudes car il s'agit moins d'un acte décisionnaire isolé que d'une politique publique, celle qui concerne le développement durable. De ce point de vue, il est difficile de discerner quelles décisions auraient pu être affectées par la conférence "climats". Mais il faut noter que les organisateurs de cette conférence ont cherché à marquer symboliquement son influence sur le processus décisionnel en envoyant une

---

<sup>11</sup> Précisons qu'il ne s'agit pas ici des essais en champ de plantes transgéniques qui sont soumis à une autre réglementation et aux contestations que l'on connaît.

délégation de citoyens porteurs du texte de l'avis à la conférence internationale de Johannesburg.

- Quant à la troisième conférence, celle qui était centrée sur le traitement des boues d'épuration elle se plaçait très explicitement dans un processus décisionnel législatif : le projet de loi sur l'eau porté par le Ministre de l'environnement Roselyne Bachelot. Mais la discussion de ce projet a été retardée de telle sorte qu'il est impossible de dire aujourd'hui dans quelle mesure des éléments de la conférence de citoyens ont influencé le processus décisionnaire.

## 2 Bilan

Les trois conférences de consensus qui se sont tenues en France ces dernières années ont d'indéniables parentés culturelles : elles ont toutes trois été organisées dans le même esprit, celui qui prévaut dans la méthode inventée au Danemark et elles ont chacune, avec leurs propres contraintes, à peu près suivi les procédures originelles. Bref quelles que soient leurs faiblesses, ces tentatives n'ont pas, au total, démerité de l'exemple Danois.

Mais la méthode des conférences de consensus Danoise n'en a pas pour autant été légitimée ni adoptée par le système politique Français. Depuis 1998 plusieurs enjeux, qui relevaient à l'évidence de cette méthode, soit ont été traités avec d'autres méthodes de débat, soit n'ont fait l'objet d'aucun débat public. Il en est ainsi du choix du "troisième aéroport" (2001) qui a donné lieu à une succession de "débat locaux" organisés selon une formule relativement classique. Ou encore du débat sur l'énergie (2003) qui a donné lieu, là encore, à une série de colloques régionaux au cours desquels des spécialistes et des représentants des parties prenantes ont débattu des solutions énergétiques devant un public évalué à quelques centaines de personnes. On pourrait encore citer les discussions sur la révision des lois de bioéthiques qui ont été restreintes au cadre parlementaire, ou encore le problème des essais d'ogm en plein champ, qui, malgré la violence des conflits engendrés, n'a pas non plus conduit à imaginer le recours à la méthode Danoise.

Comment expliquer ce relatif échec de la méthode Danoise dans le contexte Français. Trois hypothèses peuvent selon nous être examinées :

Une hypothèse culturelle qui serait fondé sur le refus d'une procédure supposée "consensuelle", une hypothèse institutionnelle qui reposerait sur le fait que d'autres

institutions, consacrées au débat public sont en cours de légitimation dans le contexte français, enfin une hypothèse politique qui tiendrait au rejet pur et simple de l'esprit de ces méthodes par une majeure partie des acteurs politiques français.

## **2.1 L'hypothèse culturelle ou "en France il n'y a pas de consensus"**

L'une des modifications qui furent exigées par les acteurs institutionnels en charge de la conférence de 1998 sur les OGM fut de substituer aux termes "Conférence de Consensus" les termes "Conférence de citoyens". La justification de cette modification était la suivante : contrairement aux pays du Nord de l'Europe où l'obtention de consensus fait partie intégrante du substrat culturel, nous faisons partie en France, de civilisations latines au sein desquelles le conflit est la règle reconnue par tous et où la notion de consensus serait reçue comme une imposture. Chez nous, le consensus, quand il est évoqué à le sens du "consensus mou" c'est à dire d'un accord minimal, cachant, de fait, des désaccords inavouables. Dans les discussions avec les acteurs sociaux ou avec les médias une même interrogation revient souvent : comment croire que le consensus soit possible dans notre pays comment ne pas soupçonner derrière un accord unanime un "arrangement", une "combinaison", pire en réalité qu'un désaccord avoué. Quelle est la force de cette singularité dans notre culture politique ? Le système politique français est-il condamné, plus que d'autres aux affrontements entre blocs (de gauche et de droite, des syndicats contre le patronat etc.). Cette particularité, est-elle un symptôme, au-delà de la France des cultures, latines, catholiques opposées aux cultures nordiques, protestantes ? Malgré les difficultés inhérentes à l'analyse culturelle comparée on a effectivement soutenu cette thèse.

Pourtant l'insistance sur la notion de consensus constitue pour partie un malentendu sur la méthode préconisée par les danois. Le fonctionnement correct d'une conférence de consensus n'implique nullement que le groupe de profanes parvienne à un accord unanime sur tous les points évoqués dans l'avis. Les animateurs ont au contraire pour instructions d'expliquer aux participants qu'il s'agit de travailler dans "un esprit de consensus", non de parvenir à un consensus final absolu. Du reste, dans les avis des profanes on trouve souvent trace de désaccords internes. Des formules telles que "*certaines membres du panel pensent que ...*" ont été utilisées dans les avis rédigés par les profanes pour signifier qu'en l'occurrence il ne s'agissait pas d'un point qui recueillait l'accord de tous les membres du panel.

Le concept de consensus est donc un point de méthode non une fin en soi. Pourtant il est indéniable qu'il y a dans la méthode Danoise quelque chose qui relève bien d'un style de

discussion que notre esprit latin a quelques difficultés à admettre : respecter les opinions adverses, admettre les différences, rechercher les points communs plus qu'exacerber les différences, etc. sont des états d'esprit qui ne sont pas toujours présents lors d'un travail en commun dans un groupe de culture française.

En fin de compte, toute banale et difficile à étayer empiriquement qu'elle soit, il y a peut-être quelque chose à retenir de l'hypothèse culturelle.

## **2.2 L'hypothèse institutionnelle ou "nous avons déjà notre débat public à la Française "**

En France, depuis une vingtaine d'années, l'institutionnalisation des processus de délibération locaux a beaucoup progressé <sup>12</sup> : enquête publique modifiée par la loi Bouchardeau, puis circulaire Bianco, enfin loi Barnier et mise en place progressive de la Commission Nationale du Débat Public. Pour beaucoup d'acteurs publics ces dispositifs ont vocation à traiter l'ensemble des enjeux qui seraient susceptibles de devenir des "débats publics". Dès lors il n'y a pas de place pour une méthode venue d'ailleurs tout simplement parce que nous avons chez nous notre propre méthode, issue d'une tradition française donc, bien adaptée à la résolution de nos problèmes.

L'argument mérite en effet d'être examiné car l'évolution intervenue depuis une dizaine d'années dans la mise en place de procédures de débats publics n'est en effet pas négligeable. La loi de "démocratie de proximité" <sup>13</sup> a institutionnalisé les procédures de débat local et, à la lecture des rapports de la CNDP, on comprend que des procédures de débat local se mettent en place de façon de plus en plus réglée, et l'on peut même penser qu'une culture du débat se crée peu à peu.

Mais la CNDP a ses limites : il s'agit pour elle d'organiser des débats géographiquement délimités parce qu'ils concernent toujours des problèmes d'implantation d'équipement locaux. Sans doute les territoires en question peuvent ils être vastes (le tracé d'un TGV par exemple) pourtant par nature, ils concernent des populations riveraines qui seront spécifiquement touchées par l'équipement en question, non l'ensemble du corps social.

---

<sup>12</sup> Sur ces évolutions voir : Sandrine Rui, Marianne Ollivier-Trigalo, Jean-Michel Fourniau, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?*, Les collections de l'INRETS, Rapport n° 240, août 2001, Arcueil et : Sandrine Rui, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Paris Armand Colin, 2004.

<sup>13</sup> Le texte initial de cette loi paraît au Journal Officiel du 3 février 1995, les décrets d'application datent du 10 mai 1996, la loi n'entrera en vigueur qu'en septembre 1997. Le fonctionnement de la CNDP a été modifié par la loi de Démocratie de proximité ( loi 2002-276 du 27 février 2002)

Le contre-exemple du débat organisé en 2001-2002 autour de la construction éventuelle "d'un troisième aéroport" est très éclairant : faute de disposer d'une légitimité à organiser un débat national, la CNDP, à l'initiative de son président de l'époque, mit en place une série de débats locaux entre parties prenantes et experts dont le statut était toujours incertain. S'agissait-il de débattre localement d'un enjeu national (l'opportunité pour la France de bâtir un tel aéroport, quel que soit par ailleurs son lieu d'implantation) ou à l'inverse de discuter localement d'un enjeu local (la possibilité de construire cet aéroport dans la région même où se déroulait le débat) ?

Il est vrai que le texte de la "loi de démocratie de proximité" dispose aussi que "*La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public*". Cet article a parfois été interprété comme une ouverture future de la CNDP à des débats publics qui dépasseraient le cadre local. Mais en pratique, ce serait sans doute aller bien au delà de l'esprit du texte car on ne voit guère selon quelles procédures concrètes seraient organisés ces débats. En réalité il semble bien que la CNDP a fréquemment été consultée de façon plus ou moins formelle ces dernières années sur les méthodes qui devraient être utilisées pour l'organisation de tel ou tel débat public : cela a par exemple été le cas pour le "Débat sur l'énergie" et pour le "Débat national sur l'eau".

De fait, lorsque la nécessité apparaît <sup>14</sup> d'organiser "un débat public national" les acteurs publics en charge restent le plus souvent attachés, à l'idée d'un débat national que faute de mieux on nomme ici "à la Française" c'est à dire en fait à l'organisation de "rencontres nationales" de "colloques" ou de "symposiums" faisant office de "débats publics" (l'exemple du récent "Débat National sur les Energies" est ici emblématique).

### **3 L'hypothèse politique**

Cette hypothèse vient, dans la suite de l'argument précédent, démontrer que les acteurs des débats publics ordinaires (politiques, représentants de l'administration, parties prenantes, acteurs associatifs) trouvent tous leurs intérêts dans le maintien du système de "débat public à la Française" pour des raisons parfois différentes mais qui concourent toutes à rejeter le modèle Danois.

---

<sup>14</sup> Le problème de savoir à quel moment et pourquoi une telle procédure, longue coûteuse et politiquement risquée, est jugée "nécessaire" par les responsables politiques demeure mal exploré.

Une enquête réalisée auprès d'un vingtaine de parlementaires <sup>15</sup> nous a ainsi montré que les députés interrogés, soit, pour la plupart, ne connaissaient pas les principes de base de la conférence de consensus, soit, lorsque l'enquêteur indiquait en quelques phrases les principaux traits de ces conférences, en refusaient le principe, le plus souvent au nom d'une spécificité française. Pour ceux qui connaissaient le processus, notamment parce qu'ils avaient été informés de la conférence OGM de 1998 <sup>16</sup> le principal reproche fait au principe des conférences Danoises est le choix des quinze profanes : un tel panel ne saurait être "représentatif" de la population Française, et ce défaut est considéré comme rédhibitoire. De fait cet argument est souvent invoqué : il est clair que 15 personnes, même choisies selon un processus aléatoire, ne sauraient représenter au sens statistique un univers de plusieurs millions d'individus. En réalité le choix du panel est motivé par la volonté de diversifier le groupe en charge de la délibération, non d'assurer d'une illusoire représentation statistique<sup>17</sup>. Au delà de ce reproche, techniquement justifié <sup>18</sup>, il se peut que la nature du choix effectué, c'est à dire le fait de renouer avec le principe du choix "au hasard" choque particulièrement des élus attachés, par nature, au mode électif.

L'attitudes des acteurs industriels à l'égard des conférences de consensus est probablement plus ambiguë : certains d'entre eux sont intéressés par le processus voire se préparent à y participer en espérant en tirer des bénéfices. Se trouver en face de profanes, même dans une arène publique, n'est probablement pas plus risqué que d'être confronté aux acteurs associatifs dont la pugnacité est souvent redoutée des industriels. Mais il est probable que d'autres acteurs industriels continuent à préférer le modèle éprouvé de la négociation discrète avec l'administration voire avec les ONG à un système de délibération dont les conséquences sont relativement imprévisibles.

Quant aux acteurs associatifs, ils semblent pour nombre d'entre eux assez hostiles à un processus de délibération, qui tend, de fait, à les marginaliser quelque peu. En effet le modèle du débat public "à la Française" place les ONG au centre du processus délibératif puisqu'il en

---

<sup>15</sup> L'enquête a été réalisée en 2001 dans le cadre d'une recherche effectuée pour le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire dans le cadre du contrat de recherche "Concertation, Décision, Environnement". L'échantillon de parlementaires comprenait des élus appartenant à toutes les groupes politiques.

<sup>16</sup> Qui s'était tenue, rappelons le, dans les locaux de l'Assemblée Nationale et sous l'égide de l'OPECST

<sup>17</sup> La théorie des sondages exige le tirage aléatoire de 1000 personnes pour s'assurer d'un taux d'erreur d'environ 5 %.

<sup>18</sup> La limitation en nombre du panel de profanes est imposée par les difficultés de gestion humaine d'un groupe supérieur à une quinzaine d'individus et par le coût que représenterait la formation d'un nombre beaucoup plus élevé de profanes. Il serait cependant recommandable de multiplier les groupes de profanes à l'occasion d'une conférence de consensus sachant que le coût total serait sans doute plus élevé mais de façon moins que proportionnelle (trois ou quatre groupes ?)

fait les partenaires obligés du débat. Dans un débat public classique, les ONG sont au nombre des parties prenantes, elles sont donc en position d'adversaires des autres parties prenantes (industriels, administration). Même si ce rôle n'est pas aisé à tenir (en raison des risques d'instrumentalisation supposés ou réels) il est en tous cas l'un des "premiers rôles". Dans une conférence de consensus, au contraire, les acteurs associatifs, comme les autres experts ou parties prenantes sont convoqués devant le groupe de profanes pour "témoigner", au même titre que d'autres, des positions qui sont les leurs. Mais les acteurs principaux de la pièce qui se joue sont désormais les profanes. Cette sorte de déqualification qui fait passer les ONG d'un rôle d'acteurs à une position de témoins est généralement mal vécue.

Enfin les trois types d'acteurs que nous avons considérés partagent peut-être une même inquiétude à l'égard des conférences de consensus, celle de se trouver confrontés à un mécanisme politique relativement imprévisible, donc dangereux. En fin de compte un "débat public national" tel qu'on l'entend généralement en France a pour avantage caché de ne produire aucun effet politique immédiat : nul texte n'est adopté, nulle décision ni résolution n'est prise et le plus souvent la "synthèse" réalisée en fin de parcours ménage les positions ou les opposition des uns et des autres laissant la porte ouverte à toute interprétation possible et laissant ouvert le jeu de la négociation entre les acteurs, hors de toute scène publique. A l'inverse l'avis rendu par les profanes à l'issue d'une conférence de consensus, même s'il se situe clairement dans l'ordre de la consultation et non de la décision, a un caractère de solennité qui peut faire de lui un objet politique relativement pesant, et par là peu désirable.

## **Conclusion**

Les conférences de consensus telles qu'elles ont été imaginées par le Board Of Technology du Danemark constituent pour nous l'un des modes de délibération sur les enjeux scientifiques et techniques les plus prometteurs. En France les trois délibérations organisées en suivant cette méthode, sans, être exemptes de défauts dues souvent au manque d'expérience des organisateurs, ont assez bien fonctionné et ont donné des résultats qui auraient mérité une plus ample diffusion médiatique. Mais, dans le contexte actuel, il semble assez peu probable que ces méthodes parviennent à obtenir une reconnaissance officielle et un début d'institutionnalisation. On pourrait pourtant imaginer, pour faciliter une greffe culturelle qui semble difficile, d'asseoir ces nouvelles méthodes sur des institutions déjà existantes qui,

diversifieraient ainsi leurs fonctionnements. La CNDP a aujourd'hui acquis une expérience suffisante dans le débat local pour proposer des innovations inspirées du modèle Danois. De même "L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques" dont les travaux sont souvent remarquables, mais bien peu diffusées gagnerait en notoriété et en reconnaissance sociale s'il admettait de faire participer d'une manière ou d'une autre des profanes aux procédures d'expertise qu'il organise à intervalles réguliers.

Pourtant jusqu'ici, dans le contexte Français les conférences de consensus demeurent des objet politiques étranges, surtout parce que "venues d'ailleurs".

Daniel Boy

Cevipof Sciences Po



## Annexe : schéma de fonctionnement d'une conférence de consensus

