

## Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne

### Synthèse

Laurence Monnoyer-Smith (Coordinatrice)  
Université de Technologie de Compiègne  
Laboratoire Costech

#### Problématique de la recherche

Ce travail de recherche s'inscrit dans un contexte social d'institutionnalisation de la participation citoyenne au processus de prise de décision (via la convention d'Aarhus et la Loi démocratie de proximité qui transforme la Commission nationale du débat public en Autorité Administrative Indépendante) et au foisonnement des expériences de démocratie participative par le recours aux dispositifs de mini-publics (conférences de citoyens, Ateliers participatifs etc.). Dans ce cadre, les questions environnementales font ainsi l'objet d'expérimentations procédurales diverses, et ce, dans tous les pays occidentaux. La reconnaissance de « savoirs profanes » qui viennent renouveler les formes traditionnelles de l'expertise, tout autant que la volonté d'associer plus largement le grand public (sous la forme de « l'habitant », « du riverain » ou encore de « l'utilisateur ») au processus décisionnel afin d'en légitimer les conclusions constituent les principales motivations au développement de ces dispositifs.

Dans ce contexte, ce travail de recherche vise à interroger les procédures et leurs agencements techniques et énonciatifs en ce qu'ils participent à la configuration des formes de l'expression citoyenne. Cette étude ne se réduit pas par ailleurs à une analyse des contraintes que les procédures peuvent faire peser sur les acteurs (en termes de rapports de domination et de pouvoir) mais cherche à mieux comprendre comment ces derniers s'en saisissent, construisent leur participation, voire détournent le dispositif pour mieux agir et se faire entendre.

Pour ce faire, nous avons mobilisé le cadre conceptuel du *dispositif* tel qu'il a été formulé par Michel Foucault et reconstruit par G. Deleuze pour appréhender les dispositifs participatifs à travers ses quatre dimensions.

- Envisagé comme un *dispositif*, les agencements participatifs que nous avons observés sont constitués d'un assemblage d'éléments hétérogènes qui en définissent les contours : lois, institutions, infrastructures techniques, organisation proxémique, discours, acteurs etc. Nous abordons donc la concertation comme un complexe sociotechnique.
- Ces agencements ont une visée stratégique (la participation) dont la dimension contraignante est organisée par l'assemblage hétérogène qui les constitue. Ils ont donc pour objet de *faire agir* les individus.
- Ces agencements structurent des relations de pouvoir qui ne s'incarnent pas dans des personnes spécifiques mais qui sont organisées par le dispositif lui-même et dont l'objectif est de produire une forme de *savoir*. Ce pouvoir se cristallise à certains endroits (des *nœuds*) où il peut donner lieu à des formes de résistance.

- Les dispositifs, en tant que complexe hétérogène *fuit*, c'est-à-dire qu'il ne parvient (pratiquement) jamais à enfermer l'action des organisations et des individus dans un schéma stratégique.

Le travail veut mettre en évidence que le concept de dispositif permet d'appréhender la nature des relations qui se nouent entre les modalités d'expression et la structure hétérogène de la médiation dans le cadre des procédures participatives.

## Axes de travail

Au final, ce travail explore 4 thématiques encore peu abordées par la littérature académique sur la question.

- **Le traitement de la question environnementale dans les procédures de débat public.** Dans quelle mesure le format des divers débats étudiés cadre les discussions portant sur l'environnement ? Derrière les discours sur la participation citoyenne en matière environnementale se cachent des objectifs variés qui contribuent non seulement à structurer les débats mais également la perception que se font les citoyens de l'objet environnemental en tant que tel. L'analyse comparative des dispositifs permet de mettre à jour les logiques de cadrage des débats et la manière dont les participants sont susceptibles de se les approprier et de les reformuler.
- **Les possibilités d'inclusion tant des populations que des registres de discours alternatifs offertes par les différents types de procédures.** Au fur et à mesure de notre étude, il nous est apparu que c'est bien la question de l'inclusion de publics hétérogènes, permise par l'existence d'arènes diverses de discussion qui se pose lors de la mise en place de dispositifs de débats en ligne. Qu'il s'agisse d'ouvrir le débat à des populations moins directement concernées par un débat dont la dimension locale est particulièrement prégnante, d'optimiser la diffusion de l'information ou de chercher à compenser les effets d'imposition traditionnels déjà constatés lors des réunions publiques, les concepteurs de débat ont désormais pris conscience de la nécessité d'ouvrir des espaces de participation en ligne. La comparaison entre les arènes de débat nous permet d'avoir une meilleure compréhension des phénomènes de sélection qui s'opèrent selon la nature des procédures mises en œuvre.
- **L'analyse du lien entre la configuration techno-sémiotique des dispositifs et les formes d'expression.** On pose ici que les modalités d'expression des participants s'ancrent dans une configuration technique dans laquelle se trouve « plié » ce contexte. En d'autres termes, et au-delà du problème de l'accès matériel et cognitif aux TIC, nous supposons que les formes d'expression observables chez les individus participant à des dispositifs en face-à-face sont différentes de celles utilisées par les participants à des dispositifs en ligne. Celles-ci convoquent des savoirs et des compétences dont le type et l'intensité varient notamment en fonction des dispositifs et des trajectoires individuelles.
- **L'analyse de l'évolution de la compétence politique.** Les dispositifs participatifs visent tous, plus ou moins directement, à accroître la compétence politique ou civique des individus. Celle-ci, comprise comme un ensemble de savoirs, de savoir-faire pratiques et de savoir-faire civiques, est largement construite par le contexte dans lequel cette compétence s'acquiert. Nous avons donc cherché à comprendre les interactions entre l'agencement procédural, la nature des compétences acquises et leur pérennité.

## Méthodologie

Le travail s'appuie sur l'analyse comparative fine de trois procédures participatives dont deux s'inscrivent dans le cadre de projets européens et qui, pour deux d'entre elles, comportent une dimension *en ligne* (débat sur Internet) importante. La dimension comparative s'attache donc autant

aux différents formats procéduraux, techniques et sémiotiques des trois débats entre eux, qu'à l'intérieur de chaque débat entre le volet *face-à-face* et le volet *en ligne*.

- **L'Assemblée Participative Electronique (APE)** de Poitiers du 15 novembre 2008. L'assemblée participative sur le changement climatique organisée conjointement par les Régions Catalogne (Espagne), Poitou-Charentes (France) et Toscane (Italie) s'inscrit dans le cadre du projet européen IDEAL-EU<sup>1</sup>. L'APE s'est tenue dans ces trois régions le même jour, sur un modèle proche d'*America Speaks*, sous forme de table ronde de 10 personnes avec modérateur. Un site Internet ouvert dès le mois d'août a permis la tenue d'un débat en parallèle sur un temps long (le site web, ouvert en septembre 2008, est toujours accessible).
- **La conférence de citoyens sur le changement climatique *World Wide Views on Climate Change (WWV)*** organisée *Danish Board of Technology (DBT)* et l'Institut Culturel Danois, dans le cadre des négociations internationales sur le climat, en vue de la préparation du sommet de Copenhague de décembre 2009 (COP15). Les WWV avaient pour objet de recueillir l'avis de près de 4400 citoyens, rassemblés quasi-simultanément le 26 septembre 2009 sur 46 sites, dans 38 pays, et sur les 5 continents, afin de produire des recommandations transmises aux responsables politiques réunis à Copenhague. Cette conférence a été organisée pour sa partie française à La Villette. Nous avons également effectué notre enquête sur la conférence britannique qui s'est tenue à Kettering le même jour.
- **Le débat public organisé par la Commission Nationale du Débat Public sur l'usine de valorisation énergétique d'Ivry-sur-Seine (CPDP Ivry)**. Le débat, d'une durée de 4 mois (septembre-décembre 2009), portait sur la refonte de l'usine de traitement des déchets ménagers d'Ivry et sa transformation en usine de méthanisation avec un système de tri mécano-biologique des déchets. 8 réunions publiques ont été organisées dans ce cadre et un site web participatif a été créé en parallèle, expérimentant de nouvelles modalités d'interactions avec le public.

Notre équipe pluridisciplinaire a mobilisé de nombreuses méthodologies d'analyse :

- une approche ethnométhodologique des publics fondée sur l'observation directe et participante (les chercheurs différents tenant des rôles complémentaires) des dispositifs de concertation en ligne et hors ligne ;
- des analyses de contenus des discussions, en ligne et en face-à-face, auxquelles donnent lieu les diverses procédures de concertation ;
- une analyse sémiotique des sites Internet concernés par les dispositifs ;
- des entretiens qualitatifs avec les concepteurs de démarches de concertation et les participants, réédités à deux reprises durant le contrat ;
- un questionnaire passé auprès d'un échantillon de participants aux concertations.

TERRAINS	IDEAL-EU	WORLD WIDE VIEWS	CPDP IVRY
Observations et analyse des discussions en face-à-face	1 observateur (J. Talpin) à Poitiers	1 observateur (J. Talpin) ; enregistrement et retranscription de 6 heures de discussion	9 réunions publiques et observées par chaque membre de l'équipe à tour de rôle
	1 membre de la <i>theme team</i> (S. Wojcik) à Florence	2 facilitateurs de table (V. Julliard et R. Badouard)	Analyse des <i>verbatim</i> intégraux de 4 réunions publiques

<sup>1</sup> L'acronyme IDEAL-EU signifie : *Integrating the Drivers of e-Participation at Regional Level in Europe*. Nous présentons plus précisément ce terrain en 3.1.1.

			1 participante permanente au travail de la CPDP (L. Monnoyer-Smith)
<b>Entretiens</b>	14 interviewés peu après la journée de novembre 2008 <sup>2</sup> 4 interviewés un an après, en novembre 2009	10 entretiens en France 10 entretiens au Royaume-Uni	17 entretiens
<b>Questionnaires</b>	132 questionnaires	82 questionnaires en France 98 questionnaires au Royaume-Uni	80 questionnaires
<b>Analyse du site et débats en ligne</b>	Analyse sémiopragmatique du site, analyse discursive de 5 fils de discussions du forum  Analyse des discussions en ligne : 40 fils de discussions (467 messages)		Analyse sémiopragmatique du site  Analyse des : 280 questions du SQR, 80 articles de Co-ment, 63 billets de blog et 107 commentaires

## Résultats

### 1- Environnement et Participation

Nous avons pu constater la pluralité des réalités que recouvre la notion d'environnement en fonction des cadrages proposés par les dispositifs. Le processus collectif de « transcodage » qui doit aboutir à une définition partagée par les participants est donc largement dépendant de la logique qui prévaut dans sa constitution et de la manière dont les stratégies des concepteurs sont retraduites matériellement. Nous avons vu émerger deux principales logiques qui permettent d'analyser nos terrains : les dispositifs orientés vers la sensibilisation et ceux tournés vers la spécialisation.

Bien que dotés de finalités radicalement différentes, chacun des dispositifs est confronté à l'actualisation de ses participants qui mettent à profit les dynamiques dialogiques de ces forums hybrides pour tenter, avec plus ou moins de réussite, de mettre sous tensions les cadrages proposés et de faire évoluer la nature des échanges en ouvrant la définition des termes du débat. Ainsi, des questions très locales parviennent parfois à rejoindre des enjeux généraux comme nous l'avons vu pour Ivry où la question de l'usine de retraitement a donné lieu à un débat sur la politique de prévention et sur l'application des directives du Grenelle de l'environnement. Dans notre démonstration nous avons proposé l'idée que cette montée en généralité était rendue possible par le fait que ce type de dispositif, orienté vers la spécialisation, donnait les moyens aux participants d'avoir prise sur la constitution de l'objet environnemental en encourageant la circulation des concepts entre les différentes arènes de débat. À l'inverse les dispositifs à dimension plus artefactuelle qui se tiennent sur un temps court et suivent une procédure très fermée laissent assez peu de possibilité de faire bouger le cadrage proposé. Cette hypothèse, qui reste à généraliser en la testant sur d'autres cas d'étude, n'en reste pas moins prometteuse et donne des éléments pour répondre à une question qui nous semble centrale pour accompagner le développement actuel des dispositifs participatifs : entrer dans la concertation par le biais de problèmes locaux permet-il de développer une approche critique du cadrage environnemental proposé ?

<sup>2</sup> En fonction des disponibilités des interviewés, en particulier des lycéens ayant participé à la journée IDEAL-EU du 15 novembre 2008, les entretiens ont pu s'étaler jusqu'en avril 2009.

La question de la réflexivité des dispositifs est essentielle pour comprendre l'engagement, ou non, des participants dans les procédures. Dès lors que les possibilités d'expressions alternatives et de « débat sur le débat » sont fortement contraintes par la procédure, les acteurs en recherche d'ouverture critique ne peuvent plus se contenter d'évoluer dans les dispositifs et doivent rechercher des espaces d'expression alternatives, quitte à désertier les dispositifs officiels. Dans cette optique, l'intégration d'outils web aux dispositifs est un bon marqueur de la volonté des concepteurs de favoriser la conception collaborative des thématiques entre les différentes arènes et de permettre l'activation d'un public toujours plus informé et ayant prise sur les sujets débattus. Ce type de réflexion nous incite à analyser plus finement comment les espaces de discussion dans les dispositifs permettent de reformuler la question environnementale et les diverses reformulations que subissent les arguments en fonction des contraintes des différentes arènes.

## 2- La question de l'inclusion dans la délibération

L'analyse comparative des procédures de concertation met en évidence trois points importants : D'une manière générale, l'égalité formelle (statut, sexe, égalité de temps de parole) est difficilement réalisée dans les débats publics que nous avons étudiés. Tant en termes de présence qu'en termes d'interventions, les différences de genre restent importantes. Pour autant, ce sont les différences socioprofessionnelles qui restent les plus prééminentes. Même dans le cas de recrutement par panel, la mobilisation des catégories supérieures et des citoyens les plus formés est plus importante. L'indemnisation des participants ne parvient à corriger ces disparités que de façon imparfaite. Notre étude met en évidence que les différences procédurales entre les débats ne parviennent qu'imparfaitement à réduire les disparités sociales entre les participants aux débats.

Concernant l'égalité réelle (modalité argumentative attendue, effets de domination), nous avons pu constater que le recours aux modes d'expression personnelle dépend largement tant du cadrage des discussions (local ou global) que de la nature des thématiques abordées (techniques ou non) ou encore de l'organisation de la procédure de concertation (mobilisant des professionnels ou du grand public). Il reste que les formes d'expression plus personnelles sont sous-utilisées quelles que soient les formes que prennent les débats publics. La prédominance de l'argumentation réaliste dans toutes les arènes du débat semble figer les discussions autour des questions plus techniques qui laissent *in fine* peu de place à l'expérience personnelle des citoyens.

Concernant les espaces de discussion en ligne, on peut noter que le blog mis en place par la CPDP d'Ivry permet une meilleure inclusion tant des populations que des formes d'expression alternatives. Les sources y sont plus précises et la prise en considération des arguments des interlocuteurs y est plus forte qu'hors ligne. Le système question-réponse, en revanche, s'avère plus propice à l'argumentation rationnelle justifiée mais ne permet pas de véritable échange du fait de sa structure monologique sans références aux contenus des arguments des interlocuteurs précédents. L'interface Co-ment est un lieu de débat plus vif où l'expression du désaccord est plus claire, sans pour autant parvenir à être constructif.

De fait, l'articulation de ces espaces les uns avec les autres dans le cadre d'un même débat en améliore la qualité générale : les acteurs s'approprient chaque lieu d'expression tant en fonction de leurs compétences que de leur stratégie argumentative. Pour aller plus loin, il serait utile de caractériser chaque type de discours produit dans chaque arène pour proposer aux organisateurs les meilleurs arrangements possibles pour un contexte donné.

## 3- Les rapports de pouvoir dans les débats publics

L'analyse de la construction dispositive des rapports de pouvoir peut être appréhendée selon deux axes : celui des formes de la contraintes en ligne et hors ligne, celui de la réappropriation possible des procédures par les acteurs du débat.

Sur le premier point, qui porte sur les différences entre les interactions en face-à-face et les supports médiatiques informatisés, les terrains exploités font apparaître deux cas limites et antagonistes d'articulation entre des formats en ligne et en face-à-face : pour Ideal-Eu, des raisons conjoncturelles d'une part et éditoriales d'autre part entraînent une dissociation radicale entre les deux modalités de participation. Pour le débat CPDP, *a contrario*, l'imbrication entre des formats de communication en ligne et en face-à-face est à la fois suggérée selon des lignes de force qui déterminent des positions énonciatives, mais également négociée et produite selon des lignes de fuite. La capacité des participants à générer du débat semble proportionnelle au niveau de contrainte : la rigueur des cadres d'expression proposés semble permettre aux énonciateurs de mieux s'y repérer, d'en saisir les enjeux et les effets. À l'inverse, l'échelle européenne du projet Ideal-Eu produit un site segmenté entre les nationalités et dont les cadres énonciatifs apparaissent incertains dans les sites nationaux. Dans une certaine mesure, l'unique format de forum de discussion sur le site d'Ideal-Eu est à la fois très contraignant puisqu'il suppose des modalités d'écriture et d'organisation du texte figées (fil de discussion, ouverture, chronologie des commentaires etc.) et en même temps très peu cadrés, laissant les participants produire les normes, notamment en terme de posture énonciative. La participation en ligne est dans cet exemple principalement fondée sur la performance, le geste participatif (cliquer, répondre, publier) étant confondu avec des actions d'édition et d'écriture du texte. La comparaison avec le site web produit pour le débat CPDP fait ressortir un impensé, celui de l'écriture comme inscription. Le débat CPDP, au contraire, mobilise constamment cette dimension en faisant reposer une part du débat sur un cadrage de l'écriture et une maîtrise de l'inscription en tant qu'ils rendent possible le débat. Ideal-Eu, comme World Wide Views, restreint cette qualité d'inscription à sa dimension de visibilité (faire acte du débat).

Sur le second point, qui porte sur les modalités d'appropriation par les acteurs impliqués dans le débat, nous avons vu que ces modalités relèvent de positions énonciatives qui s'établissent et s'inscrivent différemment selon un équilibre entre la configuration des lieux, des genres de texte et des formats. Les dispositifs produits dans le cadre des débats observés engagent tous des lignes de force qui s'opérationnalisent dans des contraintes (scénographie des réunions publiques, inscription dans les forums...). Il faut distinguer la contrainte implicite (ou sociale), de la contrainte technique. Dans les dispositifs d'écriture numérique tel que les sites web, le contournement de la contrainte technique est plus coûteux (compétences) que le contournement des contraintes implicites (dérogation aux règles d'interaction sociale par écran interposé). Aussi, ce sont ces dernières qui offrent les possibilités de détournement et de (ré)appropriation les plus variées. Dans le même temps, la technique permet la matérialisation des fuites et la saisie de la variété de leurs formes – la fuite va de l'évitement, à la réappropriation en passant par le détournement. Ces formes dépendent du degré de contrainte implicite que recèle ce dispositif. *A contrario*, en réunion publique, la contrainte implicite est plus coûteuse à mettre en question, la pression de la norme sociale (intégration de la hiérarchie des rôles, prise de parole du public autorisée/encouragée par un médiateur, prise de parole autorisée/stimulée par le statut et/ou la connaissance technique) étant plus forte en face-à-face.

Au final, la maîtrise du débat passe aussi par une maîtrise des valeurs symboliques et culturelles des formats d'expression. L'exercice des rapports de pouvoir s'effectue ainsi également dans le choix des temps et des formes d'expression. La scénographie des réunions en face-à-face reste cependant largement dominée par l'objectif final de produire des synthèses et varie peu entre deux modèles standards : salle/estrade ou tables rondes/médiateur. Si la surenchère des formats et des fonctionnalités en ligne peut être contre-productive, l'enquête que nous avons menée met cependant en relief la nécessité de réfléchir aux espaces d'écriture et d'interaction – ainsi qu'aux modalités de circulation des textes – qui maintiennent la diversité des participants potentiels, plutôt que de chercher à gommer les disparités de statut, de culture professionnelle et de position dans le débat.

#### 4- La construction dispositive de la montée en compétences

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions concernant le rôle du format de la participation dans les processus de montée en compétence civique.

Tout d'abord, bien que les cas s'avèrent assez hétérogènes (notamment les deux mini-publics au regard du débat public), aucun ne semble en tant que tel plus propice à l'apprentissage. Si des différences peuvent être notées entre les cas – les participants ayant davantage le sentiment d'avoir appris dans le cas des WWV par exemple – celles-ci semblent principalement redevables de la composition du public, le plus faible niveau d'éducation ou de connaissance initiale du sujet dans certains cas expliquant une évolution plus substantielle de l'opinion des participants. Trois éléments méritent cependant d'être notés.

Premièrement, les trois dispositifs, au-delà de leur diversité procédurale, ont permis la diffusion de connaissances factuelles sur l'environnement, et ce de façon spécifique dans chacun des débats. De la même façon, tous les acteurs ont mis en évidence que ces connaissances s'accompagnaient d'apprentissages plus pratiques (s'exprimer en public, défendre un argument) susceptibles de les aider à s'investir plus facilement dans d'autres débats à l'avenir.

Deuxièmement, alors que la formation de nouvelles opinions sur des sujets n'ayant jusque là pas retenu l'attention des participants est observable dans tous les débats, le changement de préférence reste un phénomène rare. Les dispositifs participatifs semblent être en mesure de constituer une sensibilisation des citoyens aux questions environnementales, à même de faire évoluer leurs pratiques quotidiennes. Ces dispositifs paraissent dès lors s'inscrire dans le cadre très individualisant de la question environnementale en France qui voit dans la modification des pratiques individuelles la solution aux problèmes environnementaux. En ce sens, les expériences de mini-public en particulier paraissent remplir un rôle de « concernement » des participants. En revanche, en ce qui concerne le changement de préférences, les résultats sont bien plus contrastés. Importants dans le cadre du débat public, ils ne sont pas observables dans les dispositifs de type mini-public. Notre hypothèse, que semble confirmer l'analyse de terrain, est que ces changements sont directement liés au degré d'engagement des acteurs dans des associations liées aux thématiques environnementales traitées en débat. Les acteurs ont ainsi d'autant moins tendance à changer d'opinion que celles-ci sont fortement ancrées dans une pratique militante structurée. Des évolutions dans les prises de position sont d'autant plus remarquables que le public participant est hétérogène et a globalement moins d'avis préconstruit.

Enfin, notre étude révèle un apprentissage moins important pour les participants en ligne que pour ceux qui ont participé en face-à-face. Il ne faudrait pas pour autant en tirer des conclusions trop rapides : si des participants ont mis en avant la charge émotionnelle du face-à-face pour expliquer un apprentissage plus important qu'en ligne, ce résultat s'explique à la fois par le fait que les espaces de participation en ligne étaient soit (dans le cas d'Ideal-Eu) mal conçus, soit principalement investis par des acteurs très informés (dans le cas du débat public) et donc moins susceptibles de bénéficier d'apprentissages civiques ou environnementaux. De ce point de vue, nous soulignerons la complémentarité des espaces de participation en ligne et en face-à-face dans les processus d'apprentissages civiques davantage que leur substituabilité.

Mais si les formats de la participation ne s'avèrent pas décisifs dans l'analyse des processus de montée en compétence à un temps « t », peut-être faut-il prendre davantage de recul afin d'analyser ces phénomènes. Il semble en effet qu'à plus long terme les différents formats étudiés (mini-public et débat public) ont eu des conséquences assez différentes pour les acteurs. Une fois encore, ces différences ne relèvent pas tant de leurs agencements procéduraux respectifs, que de l'intensité des expériences de participation proposées. Le débat public s'étant étalé sur la durée, il semble qu'il ait laissé davantage de traces que les deux autres débats organisés sur une seule journée.

Ces conclusions rappellent qu'une condition indispensable à l'éducation (civique) est la répétition et la durée<sup>3</sup>. Elles vont à l'encontre d'une foi naïve dans les capacités de la participation – quelle qu'en soit la forme – à éduquer ou émanciper les individus. Participer à une journée de débats, aussi intensive soit-elle, dans un jury citoyen, ou à une réunion par trimestre, dans le cadre de conseils de quartier, n'est pas suffisant pour transformer durablement les acteurs. Au-delà de la forme prise par la participation – plus ou moins procéduralisée, plus ou moins délibérative ou inclusive – c'est avant tout l'intensité de l'expérience inscrite dans le temps qui est à même de marquer suffisamment les acteurs pour éventuellement les transformer durablement.

---

<sup>3</sup> Pour des analyses stimulantes concernant la nécessité de la répétition et de la durée dans les processus d'*empowerment*, cf. N. Eliasoph, *Making Volunteers. Civic Life after Welfare's End*, Princeton, Princeton University Press, 2011.