

Joly, P-B., Marris, C. & Hermitte, M-A. (2003). À la recherche d'une « démocratie technique ». Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. *Nature Sciences Societes*, 11(1), pp. 3-15. doi: 10.1016/S1240-1307(03)00003-7



**CITY UNIVERSITY
LONDON**

[City Research Online](#)

Original citation: Joly, P-B., Marris, C. & Hermitte, M-A. (2003). À la recherche d'une « démocratie technique ». Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. *Nature Sciences Societes*, 11(1), pp. 3-15. doi: 10.1016/S1240-1307(03)00003-7

Permanent City Research Online URL: <http://openaccess.city.ac.uk/16102/>

Copyright & reuse

City University London has developed City Research Online so that its users may access the research outputs of City University London's staff. Copyright © and Moral Rights for this paper are retained by the individual author(s) and/ or other copyright holders. All material in City Research Online is checked for eligibility for copyright before being made available in the live archive. URLs from City Research Online may be freely distributed and linked to from other web pages.

Versions of research

The version in City Research Online may differ from the final published version. Users are advised to check the Permanent City Research Online URL above for the status of the paper.

Enquiries

If you have any enquiries about any aspect of City Research Online, or if you wish to make contact with the author(s) of this paper, please email the team at publications@city.ac.uk.



ELSEVIER



www.elsevier.com/locate/natsci

ARTICLE

À la recherche d'une « démocratie technique ». Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France [☆]

In search of "technological democracy". Lessons from the consensus conference on GMO's in France

Pierre-Benoît Joly ^{*,a}, Claire Marris ^b, Marie-Angèle Hermitte ^c

^a *Économiste et sociologue, Inra/TSV, 65, boulevard Brandebourg, 94205 Ivry/Seine, France*

^b *Sociologue, Inra/TSV, 65, boulevard Brandebourg, 94205 Ivry/Seine, France*

^c *Juriste, CNRS, université Paris-I/CRDST, 12, place du Panthéon, 75005 Paris, France*

MOTS CLÉS

Conférence citoyenne ;
OGM ;
Représentation ;
Délibération ;
Action publique

KEYWORDS

Consensus conference;
GMOs;
Representation;
Deliberation;
Policy making

Résumé Cet article présente une analyse de la conférence citoyenne sur les OGM organisée en France en 1998, centrée sur l'expérience du panel de citoyens. Il met en évidence le travail réflexif des membres du panel pour définir leur rôle par rapport aux experts et dans la prise de décision. L'examen de ce travail engendre une réflexion innovante sur la question de la représentation. Nous suggérons qu'il s'agit là d'une forme de représentation active, dont l'intérêt est de permettre l'exploration des aspects scientifiques, techniques et aspects sociaux, dans la perspective des « citoyens ordinaires ». C'est bien le caractère « ordinaire » des membres du panel qui compte car l'intérêt de l'opération est d'informer les politiques de ce que pensent ceux qui ne parlent pas et ne se sentent représentés ni par les partis, ni par les syndicats, ni par les associations. L'article démontre comment le processus cognitif et le processus politique sont intrinsèquement liés dans le travail du panel. À partir de cette analyse et de la discussion de certaines critiques adressées à cette conférence, l'article aborde d'une part la question du lien entre ce type de dispositif et les mobilisations associatives et d'autre part, celle de son articulation avec l'action publique.

© 2003 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. Tous droits réservés.

Abstract This article presents an analysis of the consensus conference on GMO's held in France in 1998. Centred on the experience of the citizen panel, it also discusses criticisms expressed by various actors in France about this conference, most of which related to the lack of representativeness of a panel of citizens with no prior knowledge or interest in the

[☆] Le présent article est issu d'une recherche financée par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) en 1998 et 1999 sur le débat public sur les OGM en France (Joly et al., 2000). Pour Pierre-Benoît Joly et Claire Marris, il s'inscrit dans un ensemble de recherches sur les formes de gouvernance de la science (voir le site internet : <http://www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/>). Marie-Angèle Hermitte a contribué à la préparation de ce texte à partir de ses travaux sur l'insertion de la science dans l'État de Droit et de son expérience de participation aux comités de pilotage de la Conférence citoyenne sur les OGM et de la Conférence sur le climat (2001).

* Auteur correspondant.

Adresse e-mail : joly@ivry.inra.fr (P.-B. Joly).

issue at stake. Our analysis of the deliberations and report of the panel reveals the reflexive endeavour undertaken by these citizens with respect to their own role and representativeness. We show how the members of the panel addressed, from the start, the issue of their role in relation to that of the experts and in the decision-making process; how they constructed their collective identity on the basis of their own definition of their role and how this in turn determined how they interacted with the experts and stakeholders invited to the public conference and the nature of their recommendations. We argue that the work conducted by the citizen panel inaugurates a new form of active representation, which is of a very different nature to representation by elected politicians and to "figurative" representation by professional institutions, trade unions and other non-governmental organisations. This novel form of representation enables the exploration of scientific and technical aspects together with social aspects, from the perspective of "ordinary citizens". It is indeed the "ordinary" character of the panel members that is relevant, because the essence of the operation is to inform decision-makers about the views of those who do not speak out and who do not feel represented by political parties, trade unions, or environmental and consumer NGOs. The article demonstrates how these cognitive and political processes were intrinsically intermeshed in the activities of the panel. The extent and nature of this socio-technical exploration was, however, constrained by some aspects of the consensus conference method itself and we discuss ways in which these could be overcome. On the basis of this analysis, the article addresses two more general issues: the relationship between this type of participatory technology assessment initiative and NGO mobilisations and the link with decision-making processes.

© 2003 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. All rights reserved.

La « conférence citoyenne » sur les OGM organisée en France en 1998 a constitué un laboratoire d'expérimentation sociale unique en son genre et sur un point crucial : elle a montré comment des « citoyens ordinaires » pouvaient s'approprier une question scientifique controversée et multidimensionnelle, en vue de définir les conditions du contrôle social de ses applications techniques ; c'est-à-dire, en fin de compte, comment ils pouvaient envisager l'action en situation d'incertitude. L'intérêt de cet article est de nous donner une analyse de cette contribution particulière à une régulation des rapports entre la science et la société, obtenue sur une base que l'on pourrait qualifier d'expérimentale et de poser la question de son rapport avec le politique. - La Rédaction

C'est de la conjonction entre les impasses d'un mode de décision technocratique et l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de hauts fonctionnaires que naît le projet de conférence citoyenne sur les OGM organisée en 1998. Une telle méthode est alors introduite pour la première fois en France afin de mettre en débat une politique technologique nationale. S'agirait-il de l'avènement d'une nouvelle « démocratie technique » décrite par Callon et al. (2001) ? En rupture avec le mode de gestion traditionnel du dossier des OGM et plus généralement des choix scientifiques et techniques, cette volonté n'est pourtant pas singulière.

Lascoumes observe que, dans des contextes incertains et controversés, les pratiques publiques ont tendance à privilégier des modes de gestion qui confèrent une place centrale aux dispositifs collectifs d'expérimentation (Lascoumes, 1996). Comme le montre Rip à propos de l'étude des controverses publiques, la « robustesse » des décisions ne dépend plus ici de la seule mobilisation de connaissances « objectives », elle repose au contraire sur des dispositifs collectifs permettant d'énoncer la diversité des contraintes d'un problème (Rip, 1986).

Avec quatre ans de recul, l'objectif de cet article est de tirer les leçons de cette première expérience qui n'a fait l'objet que d'un nombre limité d'analyses. Joly, Marris, Assouline et Lemarié ont analysé l'impact de cette Conférence sur le débat public (Joly et al., 1999). Marris et Joly ont proposé une analyse plus complète de cette expérience dans laquelle ils mettent en évidence le décalage entre l'ouverture de ce dispositif participatif et la fermeture habituelle des modes de gestion technocratique à la française (Marris et Joly, 1999). Boy, Donnet-Kamel et Roqueplo, membres du comité de pilotage, ont aussi analysé la conférence comme une expérience singulière, mettant l'accent sur son originalité du point de vue de la pratique de l'expertise contradictoire et des renouvellements de la vie démocratique (Boy et al., 2000). Le député J.Y. Le Déaut, président de l'Office Parlementaire de l'Évaluation des Choix Scientifiques et Techniques (OPECST) et organisateur de la conférence, s'est à plusieurs reprises exprimé sur l'originalité de cette

expérience dans les dispositifs de consultation et d'organisation de débats de l'Office Parlementaire (Le Déaut, 1999 ; 2001).

On ne reviendra pas sur l'originalité de ce dispositif participatif, inventé au Danemark en 1985 : la constitution d'un panel de « citoyens ordinaires » qui sont formés pendant deux week-ends, qui participent ensuite à une conférence publique et préparent enfin un rapport dans lequel ils consignent leurs recommandations¹.

Dans le présent article, nous proposons de tirer les enseignements de cette opération en nous situant essentiellement du point de vue de l'expérience des « citoyens ordinaires ». Comment les membres du panel – choisis parce qu'ils ne connaissent rien au problème et parce qu'ils n'ont aucune fonction représentative – définissent-ils leur rôle par rapport aux experts et dans la prise de décision ? Nous montrons que cette expérience participe – ne fut-ce qu'à titre d'ébauche – à l'invention d'une forme de représentation originale qui permet de mettre en œuvre des processus d'exploration collectifs. Nous discutons ensuite des enjeux plus généraux des méthodes d'évaluation technologique participative, en procédant à partir de la discussion des critiques qui ont été formulées à l'occasion de cette expérience. À partir de l'analyse de cette expérience singulière, on cherche donc à explorer la contribution potentielle des dispositifs participatifs à un élargissement du contrôle démocratique de la technique.

Cette analyse repose sur un ensemble de recherches sur le débat public sur les OGM (Joly et al., 2000), les dispositifs participatifs pour l'évaluation technologique (Joly et Assouline, 2001 ; Marris et Joly, 1999), la perception des OGM par les « citoyens ordinaires » (Marris et al., 2001) et l'utilisation de l'expertise scientifique pour l'action publique (Roy et Joly, 2000 ; Levidow et Marris, 2001). Une quarantaine d'entretiens approfondis avec des acteurs clés du débat sur les OGM a été réalisée en 1998, avant et après la conférence citoyenne, ainsi qu'une analyse de la couverture médiatique sur les OGM entre 1996 et 1999. Ces données ont été enrichies par l'observation participative des phases

publiques de la conférence, ainsi que d'autres instances de débat et de concertation (pour plus d'information, voir Joly et al., 2000). L'analyse de l'expérience des membres du panel est plus particulièrement fondée sur l'enregistrement vidéo des séances de formation et de délibération du panel, ainsi que sur des entretiens avec G. Amoureux, animateur du panel et les observations, orales ou écrites, d'autres personnes (membres du comité de pilotage ou intervenants aux séances de formation et aux tables rondes de la conférence publique) ayant eu des interactions directes avec les membres du panel. Pour Marie-Angèle Hermitte, s'ajoute sa participation au comité de pilotage.

Pourquoi consulter des « citoyens ordinaires » ? La représentation des sans-voix

Dans le contexte politique et constitutionnel français, les dispositifs et les instances qui ont pour fonction d'éclairer les politiques ne manquent pas. L'originalité de la conférence est d'associer des citoyens de base, qui n'ont aucune fonction représentative, dans un exercice de délibération qui doit formuler des recommandations de politique publique. Les hommes politiques ont à leur disposition de nombreux dispositifs pour prendre l'avis des citoyens de base : enquêtes publiques, sondages d'opinion, éventuellement référendums... Cependant, tous ces dispositifs ont la propriété d'agréger des avis ou des opinions afin de fabriquer une décision à partir de solutions déjà formulées. Au contraire, la délibération n'est pas la clôture des choix, mais leur ouverture.

De nombreuses instances consultatives ont recours en France à un mode délibératif. Par exemple, le Commissariat au plan fonctionne sur le mode de la concertation, associant à ses travaux pouvoir technocratique et société civile. Au niveau sectoriel, de nombreuses instances délibérantes sont aussi chargées de formuler des avis consultatifs (Conseil national de la consommation, Conseil national de l'alimentation...). Mais dans tous ces forums, participent exclusivement les représentants de groupes d'intérêts, qu'il s'agisse des associations professionnelles, des syndicats ou des associations d'intérêt plus général (consommation, environnement...). Il s'agit donc de « représentation figurative » (les représentants doivent être à l'image des représentés, par crainte que les catégories sociales supérieures n'accaparent la représentation politique), par opposition à la « représentation de mandat » (les représentés choisissent un individu qui va défendre leurs idées et/ou intérêts

¹ Pour une analyse de l'expérience des Conférences de consensus au Danemark, voir S. Joss et al. (1995), S. Joss (1998). Pour une approche plus générale des méthodes d'évaluation technologique participative, voir G. Rowe et L. Frewer (2000). Et pour une analyse des expériences de l'évaluation participative en Europe, voir l'étude EUROPTA, (European Participatory Technology Assessment, "Participatory Methods in Technology Assessment and Technology Decision-Making"), financée par la Commission Européenne en 1998-1999 et s'appuyant sur l'analyse de 16 expériences européennes (L. Klüver et al., 2000) ; et P.B. Joly et G. Assouline (2001).

et prendre des décisions à leur place) (Sintomer, 1999). À côté de la représentation de mandat, le Parlement, de nombreux organes sont donc dédiés à la représentation de « figuration », même si dans le système français, ces derniers ont une importance mineure (Rosanvallon, 1998). La conférence citoyenne met en œuvre un mode de représentation qui s'apparente, en première analyse, à la « représentation figurative » car la qualité des membres du panel est d'être à l'image des citoyens ordinaires, ni experts, ni spécialement engagés dans le débat sur les OGM. Mais la différence importante est qu'ici, il ne s'agit pas de figuration de corporations ou de minorités, il s'agit précisément de mettre en présence des « citoyens ordinaires ». La raison en est que, face à la puissance de la technique, les dominés sont les « citoyens ordinaires » eux-mêmes, marginalisés par le pouvoir des experts mais aussi, d'une certaine façon, par les acteurs de la société civile qui occupent les espaces publics. Ainsi, même si les associations ou les corps intermédiaires font un travail essentiel, plus ou moins sincèrement tourné vers l'intérêt général, il est justifié qu'un type de consultation nouveau donne la parole aux sans-voix et donc, qu'elle court-circuite leurs « porte-parole ». C'est bien le caractère « ordinaire » des membres du panel qui compte car l'intérêt de l'opération est d'informer les politiques de ce que pensent ceux qui ne parlent pas et ne se sentent représentés ni par les partis, ni par les syndicats, ni par les associations.

Contrairement à ce qu'il en est dans les formes classiques de concertation, les membres du panel de la conférence citoyenne ne disposent ni des ressources des experts (la connaissance formelle), ni de celles des représentants traditionnels (le mandat qui permet de parler au nom de nombreux acteurs). *A priori*, les membres du panel n'ont pour eux que la légitimité du tirage au sort et compte tenu de leur nombre (14), impossible de revendiquer une quelconque représentativité statistique². C'est pourquoi, en France, la participation de « citoyens ordinaires » est généralement considérée avec suspicion (Boy, 2002). Certes, la participation des « usagers », des « consommateurs », des « citoyens »... est de plus en plus requise ou invoquée. Mais la participation de « citoyens ordinaires », fréquente dans le cadre de projets locaux, est beaucoup plus rare pour les politiques nationales.

Cette première expérience de conférence citoyenne remet en cause certains préjugés. En pre-

mier lieu, elle permet de saisir le type de compétences spécifiques que mobilisent des profanes en matière d'évaluation technologique. Ensuite, elle donne à voir un travail réflexif des membres du panel sur leur propre rôle, travail dont l'analyse permet de mieux saisir l'originalité profonde de ce dispositif.

L'expérience des membres du panel

La compétence des « profanes »

La conférence en tant qu'exercice délibératif fut généralement considérée comme une expérience réussie. La plupart des observateurs s'accordèrent sur ce point et furent frappés par la façon dont les membres du panel surent s'approprier un sujet complexe. Cette expérience apporte la démonstration d'une compétence des citoyens de base à délibérer sur un sujet complexe et à participer à l'évaluation technologique. Certains acteurs redoutaient que le panel ne s'arrête sur un verdict « pour ou contre », un peu caricatural. Au contraire, les recommandations visent à définir les conditions d'une maîtrise politique de la technique, les modalités de prévention et de contrôle, la constitution de contre-pouvoirs³...

Si la qualité des interactions entre le panel et les experts a été unanimement reconnue, c'est parce que le panel a centré son rôle sur l'organisation du débat contradictoire entre les acteurs impliqués dans la controverse (experts, décideurs publics, représentants associatifs...). Ainsi, les membres du panel ont évité de se constituer en experts, considérant que leur rôle n'était pas forcément de chercher à obtenir des réponses à des questions, mais qu'il était de susciter les débats afin de mettre en évidence les positions contradictoires et les éléments d'incertitude. Pour eux, c'est la construction d'un questionnement et l'explicitation des points non réglés, des contradictions ou des oppositions entre les experts qui ont été importantes. Les débats sur la composition des tables rondes de la conférence publique expriment assez clairement ces préoccupations. S'ils veulent s'entourer de la meilleure expertise, ils souhaitent aussi organiser, sous leurs yeux, le débat contradictoire entre les différentes positions. Par exemple, pour éviter des interventions professorales, ils limitent autoritairement le temps d'exposé des intervenants à cinq

² En réalité, il est abusif de parler de tirage au sort car la constitution du panel a pris en compte différents critères (âge, sexe, catégorie socio-professionnelle...) afin de former un groupe pluraliste.

³ Les conclusions du type « oui, mais » avec recommandations pour l'accompagnement de l'innovation technologique soulèvent des critiques sur les limites de l'exercice sur lesquelles nous revenons plus loin.

minutes ; le reste est consacré aux débats. Ainsi, lors de la conférence publique, les membres du panel conduisent fermement les débats. Ils bloquent assez systématiquement toute tentative de montée en généralité et les énoncés formulés en des termes très techniques. Ils réagissent très négativement aux différentes tentatives d'importer dans l'enceinte de la Conférence un discours « prêt-à-porter ».

Pour les spécialistes de l'évaluation participative, cet effet de la conférence, la démonstration de la compétence des profanes, était tout à fait prévisible. Il est relevé et parfaitement caractérisé par la littérature spécialisée. Par exemple, Fiorino identifie plusieurs effets positifs de la participation des profanes dans les dispositifs d'analyse des risques (Fiorino, 1990) :

- les citoyens ordinaires cadrent les problèmes plus largement que les experts, car ils ne sont pas contraints par les frontières disciplinaires ;
- la participation des citoyens ordinaires permet de mobiliser un spectre d'expertise plus large en amont des décisions ;
- elle permet d'identifier certaines limites des modèles d'experts ;
- les jugements des citoyens ordinaires reflètent une sensibilité aux valeurs et au sens commun ;
- les citoyens ordinaires sont plus aptes à identifier des alternatives et des solutions que ne le sont les experts ;
- ils sont plus aptes à institutionnaliser les regrets, s'accommoder de l'incertitude et considérer des possibilités d'erreurs dans les décisions.

Comme le montre la posture des membres du panel ainsi que leur déclaration finale (voir *infra*), la Conférence citoyenne confirme ces points. Mais le plus important est ici l'effet de démonstration pour les acteurs qui ont suivi l'expérience (experts, parties prenantes, journalistes qui participent ou assistent à la conférence publique). La conférence a joué un rôle important en ce qu'elle a créé un espace de rencontre entre la « science » et le « public » et de ce fait, contribué à démystifier ces entités abstraites. La responsable d'une association de consommateurs qui a participé à la phase de débat public explique par exemple que la Conférence a changé sa compréhension de l'activité scientifique.

« Ce qui a été, pour moi, très révélateur et très intéressant, c'est d'avoir dans la même salle des gens de l'INRA, des gens différents qui avaient des discours différents mais en face les uns des autres ; ça n'était pas dit en coulisses. Et j'ai trouvé ça extrêmement intéressant parce que ça

montre bien que les interrogations sont aussi bien dans le monde de la recherche que chez les consommateurs lambda »

(X, Association de Consommateurs).

De leur côté, les scientifiques et les experts ont eu à interagir avec des représentants du public « en chair et en os ». Or, ces « représentants » sont fort différents de l'image du public à laquelle ils sont habitués. Les acteurs clés du débat sur les OGM sont en effet très marqués par les sondages d'opinion qui mettent systématiquement l'accent sur les positions « pour ou contre » et construisent l'image d'un public irrationnel, qui manque de connaissances sur le sujet et prend position en fonction de jugements de valeur et non des faits objectifs (Marris, 2001). Les membres du panel sont à l'opposé de cette image, car ils accordent une grande attention aux faits. Ils en éprouvent la résistance en les soumettant à l'épreuve du contradictoire. Mais ils s'intéressent en même temps aux jeux d'intérêts et aux dispositifs qui permettent d'équilibrer des relations asymétriques et de défendre l'intérêt public...

Parce qu'elle permet, au cours d'une expérience concrète, d'avoir une appréhension plus réaliste de la science et du public, la Conférence démontre l'intérêt des dispositifs participatifs qui ne reproduisent pas la division classique entre la science et la politique, entre les faits et les valeurs, mais qui permettent de discuter en même temps de la technique et des choix sociaux. La question de la représentativité du panel et de la place de cette conférence dans la vie démocratique est, quant à elle beaucoup plus problématique.

La construction du rôle du panel au cours de la délibération

« Tous les membres du panel partagent le sentiment d'avoir participé à une expérience unique qui tend à améliorer le débat démocratique. Le panel estime, à cet égard, que cette démarche méritera d'être renouvelée »

(Rapport du panel, 22/6/98).

Les membres du groupe se sont d'emblée posés la question de leur rôle, ce qui est classique pour tout groupe qui se forme dans une expérience nouvelle. Cette question du rôle était ici d'autant plus vive qu'on leur demandait de formuler des recommandations de politique publique et de les présenter en public. Les deux moments de délibération où le panel était en charge d'une production collective ont joué dans ce processus un rôle essentiel : la préparation du contenu de la conférence (questions, thèmes, choix des experts) et la rédaction

des recommandations. Il s'agissait alors d'un véritable travail cognitif nécessitant de formuler des questions, de les comparer, de les hiérarchiser, de les regrouper, de les sélectionner... Et en arrière-plan de ce travail cognitif, de façon presque subliminale, se produisait une élaboration collective du rôle (Quelle peut être notre contribution ? Qu'elle doit être notre logique de questionnement ?) et donc de l'identité du groupe (À quel titre nous exprimons-nous ? Qui sommes-nous ?).

L'analyse des bandes vidéos de l'ensemble de la phase de formation des membres du panel permet de repérer ce processus important, rarement relevé dans les analyses des conférences de citoyens. Il débute dès le premier week-end de formation. Au-delà de l'action de formation/information qui est organisée en vue de renforcer leurs connaissances, ce qui s'engage alors, c'est un processus de constitution de l'identité du groupe. Lors de la première réunion, la question de la nature du rôle qu'ils doivent jouer et surtout du lien entre ce qu'ils vont faire et la décision s'impose à eux avec force. L'un d'entre eux demande si leur rôle est lié à l'élaboration d'une loi. Un autre s'inquiète de savoir à quoi cela sert, puisque l'autorisation de culture du maïs Bt 176 a déjà été donnée. La question du rôle joué ou à jouer exprime une double inquiétude. D'un côté, les membres du panel craignent d'être des faire-valoir destinés à légitimer des décisions déjà prises :

« Puisque c'est autorisé [la culture du maïs Bt 176], nous, qu'est-ce qui nous reste ? »

(X, membre du panel)

« Est-ce que nous devons servir de justificatif si les choses tournent mal, s'il y a des contestations, des problèmes ? »

(Y, membre du panel).

« On a un petit rôle. On ne va pas révolutionner les choses. Mais qu'est-ce qu'on peut faire puisque des décisions ont déjà été prises. Qu'est-ce que l'on va apporter par rapport à tout ce qui a été fait ? »

(Z, membre du panel)

D'un autre côté, apparaît aussi la question de savoir en quoi ils sont eux-même légitimes pour s'exprimer sur ce sujet compte tenu du fait qu'ils ne sont pas compétents.

Dès le deuxième week-end de formation, le panel commence à travailler sur la liste des questions qui seront adressées aux experts lors de la conférence publique. Deux pistes de réflexion leur sont proposées : à quelles questions, selon eux centrales, souhaitent-ils avoir des réponses de façon à

pouvoir émettre un avis sur les OGM ? Quels experts souhaitent-ils interroger ?

Cette première délibération au sein du panel est difficile. Le facilitateur utilise alors l'expression « d'effet entonnoir » pour indiquer aux membres du panel qu'il est normal qu'ils ressentent de très fortes tensions. Le doute risque de paralyser le processus car les questions que se posent les membres du panel depuis le début de l'opération à propos de leur légitimité et de leur compétence deviennent alors envahissantes. C'est un tournant critique où ils doivent se forger une conception du rôle que l'on attend d'eux.

Les discussions du panel portent donc sur le type d'interactions qu'ils auront avec les experts, sur la nature de l'avis qu'ils devront rédiger et sur le rôle de cet avis. Ce détour par la construction de leur rôle leur est nécessaire pour élaborer la logique de leur questionnement. Se forge le sentiment qu'ils doivent trouver les questions qui n'appellent pas des réponses factuelles, mais qui suscitent le débat entre les experts.

« Il faut susciter un débat le week-end prochain de façon à faire exprimer des avis. Il ne faut pas susciter des réponses fermées, c'est-à-dire quelqu'un qui va nous asséner tout son savoir, sa science, ses références et ses diplômes, qui va nous faire un cours ex cathedra, qui va nous dire 'je t'ai appris quelque chose, prosterne-toi'. Ce n'est pas le but de l'opération. »

(W, membre du panel).

Comme nous l'avons évoqué, c'est bien en pointant les différences de position non réglées entre experts, en relançant les participants aux tables rondes sur les contradictions ou les oppositions non résolues que les citoyens parviennent à occuper une position originale dans ces débats. Comme l'indique le facilitateur, qui a été très proche du panel dans toute cette période :

« À ce moment-là, ils se donnent d'eux-mêmes une image crédible. Sinon, ils auraient eu l'impression de donner un avis d'expert après avoir entendu l'avis d'experts, de devenir eux-mêmes des experts ; mais des petits experts, alors que là, ils étaient vraiment dans leur rôle de citoyens qui était de prendre position à un temps t, en leur âme et conscience, au vu des débats contradictoires auxquels ils avaient assisté, ce qui est le vrai sens de cette conférence. »

(Facilitateur).

On saisit bien la nette différence avec d'autres exercices. Par exemple, la technique des *focus groups* est plus légère, ce qui permet de travailler avec un nombre plus important d'individus. Mais

cette constitution du groupe en sujet collectif ne peut se produire. Les phases de délibération sont donc essentielles, car elles contraignent les membres du panel à composer et à s'accorder tout d'abord sur leur rôle et ensuite sur la préparation de l'avis.

C'est parce que le groupe avait trouvé son identité, et donc son rôle, qu'il a pu prendre le contrôle des opérations dans cette phase essentielle⁴. Le facilitateur en témoigne :

« C'est-à-dire que les gens ont conscience que ce qui va être dit, ce qui va être écrit, les positions qui sont prises, les engagent vraiment en tant que citoyens donc, d'une certaine façon engagent la société à travers eux.

On a eu un très haut niveau de conscience du rapport entre ce que l'on dit et les conséquences et les enjeux. Vraiment. Chez tout le monde, quelle que soit la dynamique personnelle, quel que soit le mode de fonctionnement, quel que soit le mode d'élaboration, ... tout le monde ! Je suis convaincu, de ce point de vue là, d'une réussite dans la mesure où chacun avait conscience de la responsabilité collective dont il était le porte-parole... »

(Facilitateur).

Un travail de recadrage et de pondération des priorités de l'action publique

Après un jour et demi de débats publics avec un total de 27 experts, les membres du panel vont travailler en groupe pour préparer leurs recommandations à huis-clos pendant 20 h, nuit comprise. La déclaration du panel de citoyens est présentée lors d'une conférence de presse. De nombreux observateurs en résumèrent la teneur par un « oui, mais ». Le moratoire total est plusieurs fois évoqué, mais ne recueille pas l'accord de l'ensemble des membres du panel.

Une première lecture peut conduire au constat de l'absence d'originalité car, pour la plupart d'entre eux, les thèmes qui sont abordés dans les recommandations du panel ne sont pas nouveaux. Ils sont très proches de l'annonce gouvernementale de novembre 1997 et couvrent les principales questions soulevées par le débat public en 1996-1997 (Marris et Joly, 1999). Mais en rester là donnerait une vision limitée de cet événement car, même pour ces thèmes qui étaient déjà dans le débat

public, la conférence a un effet important. Leur énoncé sur cette scène leur donne en effet une légitimité et un sens nouveau.

Il en est ainsi par exemple de la question de l'étiquetage et du libre-choix. Ces questions étaient déjà depuis longtemps à l'ordre du jour dans les discussions au niveau européen. Cependant, de nombreux acteurs ne prenaient pas cette affaire au sérieux, la question de l'étiquetage étant parfois considérée comme un leurre (Benoit Browaeyns, 1997). Pour une partie du monde agricole et industriel qui était assez fortement opposée à l'idée d'étiquetage, de traçabilité et de filières sans OGM, la conférence a pour effet de balayer les réticences. En démontrant que la liberté de choix est une condition préalable à la diffusion des OGM, la conférence va catalyser d'importantes initiatives, notamment un projet « filière non OGM ». Sous l'influence de la conférence, la question de l'étiquetage va donc remonter dans la liste des priorités gouvernementales.

Le cas de la réforme de l'expertise est également intéressant. En mettant l'accent sur l'indépendance des experts, sur la prise en compte des opinions minoritaires et sur la participation du public, les recommandations reprennent des idées qui étaient déjà exprimées dans des milieux spécialisés, en sociologie des sciences ou dans des cercles de réflexion sur l'expertise, notamment⁵. Mais de telles idées étaient souvent assimilées à des positions relativistes et « anti-sciences ». La reformulation de ces propositions par un panel de « candides » leur donne, pour ainsi dire, la force de l'évidence. Même si la Conférence n'en est pas la seule cause, ces idées sont alors intégrées dans les réflexions sur la réforme de l'expertise qui ont cours dans les sphères décisionnelles⁶.

Le point sur la responsabilité est probablement le plus original. Les membres du panel ont réagi assez fortement en réalisant que si un problème survenait, il serait difficile de se retourner vers les responsables du dommage. C'est un élément déterminant de la confiance des consommateurs. Avant la conférence, ce point n'était ni sur l'agenda politique, ni dans les débats publics.

⁵ Voir notamment M. Callon et A. Rip (1991), P. Roqueplo (1996) et M.A. Hermitte (1997).

⁶ Dans leur rapport Kourilsky et Viney reprennent cette idée de second cercle de l'expertise, composé de membres de la société civile et de représentants de groupes d'intérêts (Kourilsky et Viney, 2000). Suite aux États généraux de l'alimentation en décembre 2000, le Conseil national de l'alimentation (CNA) a été chargé par le Premier ministre de proposer un dispositif pour organiser le débat public sur les risques alimentaires. Le CNA pourrait constituer le second cercle de l'expertise pour les risques alimentaires.

⁴ Le Déaut souligne à ce sujet que « le sérieux, l'opiniâtreté et le discernement des candides ont été unanimement reconnus » (Le Déaut, 2001).

Cette analyse du contenu du rapport montre donc que l'apport de la conférence réside pour l'essentiel dans le travail de recadrage évoqué par Fiorino. Et surtout, quel que soit son contenu, c'est précisément le fait qu'il soit l'œuvre de « citoyens ordinaires » qui donne à ce rapport toute son importance ; il ne s'agit pas de spécialistes, mais de personnes comme tout le monde, sans connaissances spécifiques ni enjeux pré-établis. Le fait que le panel reprenne des idées qui circulaient dans les cercles spécialisés donne à ces idées, parfois marginales, la force de l'évidence et leur confère donc une légitimité nouvelle. Le travail de recadrage et de pondération des priorités de l'action publique, du point de vue des citoyens ordinaires, est potentiellement l'apport le plus intéressant de cette opération pour les responsables politiques. Pourtant, comme l'observent Levidow (1998) et Irwin (2001) pour les dispositifs participatifs qu'ils ont analysé au Royaume-Uni, ce travail de recadrage n'est pas véritablement anticipé et encouragé par les organisateurs.

Les enjeux de l'évaluation technologique participative : limites et extensions

De cette expérience, on peut essayer de tirer des leçons plus générales sur les méthodes d'évaluation technologique participative. En reprenant les critiques dont cette conférence a pu faire l'objet, nous essayons de montrer en quoi l'expérience apporte des réponses qu'il convient de retenir ainsi que les points qu'il conviendrait d'améliorer.

Un débat artificiel, hors du jeu des rapports sociaux ?

Les dispositifs participatifs sont souvent critiqués car, dit-on, ils organisent un débat entre des citoyens lambda, coupés de leurs relations sociales et du contexte politique. Ils seraient organisés par les gouvernants pour contourner les contestations qui naissent et se développent au sein des mouvements sociaux. Il est vrai que l'organisation d'une conférence citoyenne produit, par construction, un tel effet. Et en France, le choix de ne pas avoir invité les parties prenantes opposées aux OGM à participer au comité de pilotage de la Conférence a nourri les critiques et les soupçons. Mais une telle critique est réductrice, car les deux formes de débat public, dispositifs participatifs et mobilisations, sont complémentaires (Joly et Assouline, 2001). Le débat tel qu'il se développe dans les arènes publiques est important car, sans cela, de nouvelles préoccupa-

tions, souvent portées dans un premier temps par des groupes minoritaires, ne pourraient jamais se constituer en tant que problèmes publics (Joly et Marris, 2001). Cependant, le jeu combiné des actions des mouvements associatifs et des médias tend à privilégier une présentation du problème qui favorise les montées en généralité et les aspects sensationnels. Cela peut conduire à une inflation polémique, à une polarisation excessive des positions et à une réduction de la richesse des arguments échangés. Le problème peut ainsi être construit de façon caricaturale autour de grandes options qui délimitent les camps (pour ou contre les OGM ? ...) ; le conflit se transforme alors en guerre des tranchées. Nous avons montré qu'une Conférence citoyenne peut apporter un éclairage complémentaire, à partir d'une évaluation des enjeux par les citoyens ordinaires.

Une représentation active des « citoyens ordinaires »

Par construction, la conférence citoyenne est très différente des « forums hybrides » proposés par Callon, Lascoumes et Barthe. La critique de la délégation, mécanisme par lequel « le citoyen ordinaire s'en remet à son représentant » conduit ces auteurs à remettre en cause « l'existence et la pertinence de cet être très improbable qu'est le citoyen ordinaire » (Callon et al., 2001 : 179). Dans les forums hybrides, ce sont donc les « groupes concernés » ou « groupes émergents » qui vont jouer un rôle central. Si l'on conçoit clairement le rôle essentiel de tels groupes dans des domaines particuliers, par exemple dans la santé, il n'est pas certain que cette conception précise des forums hybrides ait une validité générale. La capacité de ces groupes concernés à participer à la formation de la volonté générale plutôt qu'à une confiscation de l'intérêt général à leur seul profit (que celui-ci soit économique, identitaire ou autre) ne nous semble pas évidente. Dans le cas des OGM, quels sont les groupes concernés ? Peut-on considérer Greenpeace, la Confédération paysanne ou UFC-Que choisir comme des groupes émergents ?

Notre analyse des délibérations du panel de citoyens démontre que l'absence d'implication des sujets conduit à adopter une vision du problème dégagee d'enjeux immédiats. Le questionnement est produit à partir d'un point de vue qui reflète des préoccupations générales : quel est l'intérêt de cette technique, pour qui ? Quelles sont les incertitudes ? Quels sont les contre-pouvoirs ? Quelles sont les capacités de choix des individus ? Qui est responsable, de quoi ? Il y a donc une différence essentielle entre une négociation (à partir de posi-

tions établies) et ce genre de délibération. Le fait qu'ils ne soient ni « porteurs de connaissances », ni « porteurs d'intérêt » permet aux citoyens ordinaires d'entrer dans une délibération qui ne se limite pas à l'établissement de compromis entre des positions pré-déterminées, parfois liées à des enjeux extérieurs au dossier, mais qui peut conduire à un véritable travail d'exploration collectif. On dépasse alors les positions « pour ou contre » pour interroger à la fois les fins (Pourquoi utiliser les OGM ? Dans quelle mesure est-ce utile ? Quelles sont les stratégies sous-jacentes ? ...) et les moyens (Cette technique est-elle nécessaire ? Fait-elle courir des risques particuliers ? Est-il possible de l'améliorer ? Quelles en sont les perspectives ?...).

Cependant, il faut sans doute relativiser cette distinction impliqué/non impliqué, car il est peu de sujets importants où personne n'a aucune forme d'implication, directe ou indirecte. Pour les OGM, nous sommes tous potentiellement concernés en tant que consommateurs d'aliments transgéniques, deux membres du panel étaient agriculteurs. De toute façon, l'absence d'implication des membres du panel (en tant que porteurs de connaissances ou d'intérêts) ne signifie pas forcément neutralité ou indifférence vis-à-vis des questions débattues. S'agissant de cette conférence citoyenne, on omet généralement de mentionner que l'un des membres du panel a abandonné cette expérience en cours de route lorsqu'il comprit qu'avec la transgénèse, on transfère des gènes entre espèces et entre règnes différents : sélectionnée sur le critère de son apparente non-implication dans la problématique des OGM, cette citoyenne était finalement trop impliquée pour pouvoir s'y engager.

L'exclusion de personnes impliquées relève donc d'un biais du dispositif dans la mesure où seuls peuvent y participer des personnes qui acceptent de débattre du sujet – ce qui exclut une partie d'opposition radicale. Malgré cette limite, on peut voir dans ce travail collectif d'exploration socio-technique une pré-figuration de la dimension cognitive de la représentation (Rosanvallon, 1998 : 355), une représentation active qui explore les possibilités techniques et construit – au sens d'élaboration démocratique – la société. Mais, à la différence de ce que suggère Rosanvallon, ce travail n'est pas produit par les sciences sociales – elles interviennent comme appui seulement, mais par les « citoyens ordinaires » eux-mêmes.

Débat social sur des options techniques ou débat socio-technique ?

La question centrale concernant ces dispositifs participatifs est celle de savoir comment organiser,

dans le débat, les interactions entre les questions dites scientifiques et les questions dites de société. Deux positions tranchées apparaissent.

La première, assez classique, penche en faveur d'une distinction nette entre les différentes façons d'aborder le problème. « *Que les scientifiques débattent des questions scientifiques entre eux. Que les économistes analysent les coûts et les incidences économiques des différentes options ; que les citoyens débattent entre eux, [...]* ». C'est par exemple la position défendue par O. Godard (2000). Cette distinction est motivée par une préoccupation légitime : il faut éviter des dispositifs de délibération qui ne seraient pas fondés sur les meilleures informations disponibles. Pour Godard, « *la délibération sans information experte ne mène à rien, sinon à réactiver des oppositions idéologiques et des conflits de valeur qui n'ont pas d'issue.* » (Godard, *Ibid.*). Cela le conduit à recommander une délibération au sein de différents collèges « *entre experts [...]* ; *entre citoyens 'désintéressés'* ; *entre représentants d'intérêts économiques et sociaux constitués [...]* ; *entre responsables politiques [...]* » (*Ibid.*). Dans cette optique, les citoyens n'ont pas à débattre des aspects scientifiques et techniques, mais seulement de l'acceptabilité sociale des risques évalués par les experts scientifiques et des implications sociales, politiques, économiques et éthiques de nouvelles innovations.

La deuxième position conduit à débattre, dans un même forum et avec des participants de différents types, des aspects scientifiques et techniques et des aspects sociaux. La notion de « forum hybride » proposée par M. Callon et A. Rip (Callon et Rip, 1991) et développée dans l'ouvrage de M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe (Callon et al., 2001) s'inscrit dans une telle perspective. Dans de tels forums, le travail d'articulation entre le technique et le social conditionne la production collective de catégories cognitives, « la » représentation de problèmes et de solutions et l'exploration de solutions techniques qui incorporent des visions du monde différentes.

En termes de choix de dispositif, la conférence citoyenne semblerait s'inscrire plutôt dans la première optique, l'objectif étant de faire débattre entre eux des « citoyens désintéressés », sur les dimensions sociales des OGM. Pourtant, même si ce n'était pas la conception des commanditaires et des pilotes de la conférence citoyenne, notre analyse montre qu'elle se situe plutôt dans la deuxième optique. Notre analyse démontre clairement que la délibération des membres du panel se nourrit du questionnement des positions des experts et porte à la fois sur les dimensions sociales et

techniques. Le panel organise lui-même les controverses entre les experts pour éprouver la solidité des faits, que ceux-ci concernent des processus biologiques, économiques ou sociaux. C'est dans cette mise à l'épreuve qu'ils peuvent progressivement concevoir les conditions des processus d'exploration socio-techniques et éventuellement, d'utilisation de la technique. Sans possibilité d'ouvrir les boîtes noires des experts (Latour, 1989), le panel ne peut pas jouer le rôle qu'il s'est donné.

De ce point de vue, la conférence citoyenne n'est pas le seul modèle d'évaluation participative et probablement pas le plus adapté à l'exploration d'options socio-techniques. Levidow (1998), dans son analyse de la conférence de consensus sur les OGM organisée au Royaume-Uni en 1994, pose la question : s'agit-il de « démocratiser la technologie » – ou de « technologiser la démocratie » ? Il conclut, ainsi que Barnes (1995) que les conférences de consensus – ou du moins celle-là – n'encouragent pas l'exploration socio-technique. Les conférences de consensus, y compris la conférence citoyenne française, sont soigneusement encadrées et contrôlées par leurs instances de pilotage, qui sont en général des institutions qui se positionnent dans la première optique : l'objectif serait de permettre à des citoyens ordinaires de débattre des impacts sociaux d'innovations technologiques et non des aspects scientifiques et techniques. Lorsque les membres de panels de ces conférences ouvrent les boîtes noires des experts pour dévoiler les liens étroits entre les questions sociales et techniques, ils le font malgré les limites de la méthode. De même, comme nous l'avons déjà mentionné, les conférences de consensus (et d'autres dispositifs participatifs) n'encouragent pas explicitement le recadrage du problème par le panel de citoyens. Sur ces points, la conférence citoyenne française ne se distingue pas d'expériences similaires à l'étranger (Barnes, 1995 ; Irwin, 2001, Levidow, 1998)⁷.

Les membres du panel n'ont ni le temps, ni les connaissances nécessaires pour entrer dans la construction/déconstruction des objets techniques et leurs interactions avec les experts et autres parties prenantes sont limitées à un débat en « face-à-face » lors de la conférence publique. En conséquence, ils contribuent plus à la définition des conditions des processus d'exploration qu'ils n'explorent eux-mêmes. On ne peut donc pas qua-

lifier une conférence citoyenne d'instance de co-construction. Des modèles alternatifs se prêtent mieux à une plus forte articulation entre les aspects scientifiques, techniques et sociaux. Par exemple, le modèle de l'*Interactive Technology Assessment* (ITA) particulièrement développé aux Pays-Bas, associe dans un exercice délibératif des acteurs impliqués dans le développement d'une innovation (chercheurs, entreprises...) et des acteurs non-impliqués (usagers, consommateurs, citoyens) (Grin et al., 1997). En utilisant différentes méthodes de dynamique de groupe (Méta-plan, Brainstorming, méthodes de scénarios, jeux de rôle...) le groupe de travail ainsi constitué peut effectivement explorer différentes options socio-techniques. Les futurs possibles sont alors débattus à partir de différentes « visions du monde » et la technique n'est pas considérée comme une donnée, qu'il s'agit d'accepter ou de refuser, mais comme un potentiel qu'il est possible de construire. Cependant, les retours d'expérience de cette méthode sont très insuffisants⁸. Qu'en est-il par exemple du temps nécessaire pour que cette exploration puisse être menée ? Quelle est la légitimité des membres du groupe de travail, sachant qu'il ne s'agit plus de « citoyens ordinaires » mais de personnes choisies compte tenu de la proximité qu'elles ont avec le problème posé ?

L'articulation entre débat public et décision

Parmi les critiques dont cette conférence a pu faire l'objet, celle de l'absence de relais décisionnel est probablement la plus sévère. Il faut néanmoins noter que, même si le gouvernement n'a pas répondu explicitement aux recommandations du panel de citoyens mais au rapport de J.Y. Le Déaut qui fait une large place aux recommandations du panel (Le Déaut, 1998), la prise en compte de la conférence citoyenne a été plutôt plus marquée que celle d'autres exercices, plus conventionnels, de consultation et de débat public. Par exemple, le gouvernement n'a pas réagi officiellement au rapport Rouvillois-Le Fur sur les OGM du Conseil économique et social en 1999 (Rouvillois, Le Fur, 1999), alors qu'il est d'usage qu'il le fasse. Il en est de même pour le rapport du groupe de concertation sur les OGM du Commissariat général du plan (Chevassus-au-Louis, 2001). La critique vaut donc pour l'ensemble des formes de consultation, ce qui conduit à poser le problème général de l'articula-

⁷ La conférence de consensus sur les OGM organisée au Japon en 2001 semble se distinguer sur ces points (Hirakawa, 2002), peut-être en partie parce que des sociologues des sciences sont présents dans le comité de pilotage.

⁸ Une expérience récente à l'Inra, fondée sur la méthode ITA, pour co-construire un programme de recherche sur les vignes, devrait apporter de nouveaux enseignements dans le contexte français.

tion entre débat public et processus de décision. L'étude EUROPTA (*voir note 2*) a clairement identifié la diversité des modalités d'articulation entre dispositif participatif et décision publique (Klüver et al., 2000). En France, on peut craindre que les défauts répétés de prise en compte en bonne et due forme des avis demandés ne conduisent à renforcer l'image d'une politique où le débat public constitue avant tout une forme de légitimation de décisions prises ou de report d'échéances. Afin d'éviter cette dérive, il conviendrait donc d'instaurer une obligation de prise en considération et d'information de la suite qui est donnée aux recommandations formulées (Babusiaux et al., 2002).

D'ailleurs, l'évolution récente du débat public sur les OGM confirme une telle crainte. Depuis 1998, le débat s'est fortement amplifié et les positions exprimées dans les arènes publiques se sont polarisées. Une telle évolution peut être imputée à la difficulté d'engranger les effets positifs de la Conférence citoyenne en intégrant ses résultats dans l'action publique. En effet, la situation s'est notamment tendue au cours de l'été 2001, lorsque l'Agence française de la sécurité sanitaire des aliments (Afssa) révéla qu'une partie non-négligeable des lots de semences conventionnelles de maïs contenaient des traces d'OGM. David Byrne, Commissaire européen en charge de la santé et de la consommation, déclara alors que la présence fortuite d'OGM dans les produits agricoles était non maîtrisable et qu'il fallait s'en accommoder, mettant ainsi les consommateurs européens devant le fait accompli. Or, lors de la conférence de 1998, si les membres du panel n'avaient pas exprimé une opposition foncière contre les OGM, ils avaient vivement manifesté des préoccupations essentielles : celle de la possibilité effective d'un libre-choix, celle de l'imputation de la responsabilité en cas de dommages, celle d'une maîtrise de la technologie et d'un contrôle par la puissance publique des intérêts et des lobbies économiques. En somme, ils avaient accepté de maintenir ouvertes les possibilités d'exploration de l'utilisation des OGM en précisant les conditions que ce processus d'exploration devait satisfaire. Il n'est donc pas surprenant que les destructions d'essais d'OGM au champ, dénoncées comme un acte de vandalisme par certains⁹, puissent être considérées par d'autres comme légitimes, car tout laisse alors à penser que les conditions préalables à l'utilisation des OGM identifiées par les « citoyens ordinaires »

ne seront pas respectés. La faible aptitude du gouvernement à traduire les enseignements de la conférence citoyenne – ainsi d'ailleurs que les autres débats publics – dans les faits a largement contribué au durcissement du débat.

Au-delà des formes du débat public, il faut donc s'interroger sur les modalités de l'action publique. Sur le fond, les recommandations du panel invitent le gouvernement à mener des actions mesurées, ouvertes à l'exploration dans le respect de principes de base qui résument la diversité des contraintes énoncées. Il s'agit donc de dépasser les « décisions tranchantes ou tranchées » (Callon et al., 2001). Mais on saisit qu'il est difficile de piloter ces actions mesurées, avec les modes d'action publique traditionnels. La reconnaissance de l'incertitude scientifique – au lieu de la référence à l'autorité de la science – et de la pluralité des valeurs et des objectifs en place de la référence à l'intérêt général remettant en cause les sources traditionnelles de légitimité, le risque est grand de passer de l'action mesurée à l'inaction.

Conclusion

Centrant l'analyse sur l'expérience du panel de citoyens, cet article met en évidence trois effets principaux. Le premier d'entre eux, l'effet de démonstration de la compétence des « profanes » pour traiter un sujet complexe comme celui des OGM, caractérisé par l'enchevêtrement d'enjeux scientifiques, technologiques, économiques et sociaux, a été clairement identifié par l'ensemble des protagonistes. Le deuxième, le travail réflexif des membres du panel pour définir leur rôle par rapport aux experts¹⁰ et dans la prise de décision, n'a pas été réellement saisi. L'examen de ce travail permet de s'interroger à nouveaux frais sur la question de la représentation. Nous suggérons qu'il s'agit là d'une forme de représentation active, dont l'intérêt est d'autoriser un travail d'exploration sur des sujets réputés complexes, par exemple les problèmes socio-techniques, dans la perspective des « citoyens ordinaires ». Le troisième effet découle des deux précédents et réside dans le travail de recadrage des problèmes et de pondération des priorités de l'action publique. Notre analyse démontre comment ce processus cognitif et ce processus politique sont intrinsèquement liés dans le travail du panel.

⁹ Voir notamment F. Ewald et D. Lecourt, « Les OGM et les nouveaux vandales », *Le Monde*, 4 septembre 2001 et la réponse de B. Latour, « José Bové est-il un vandale ? », *Le Monde*, 13 septembre 2001.

¹⁰ Sur ce point, on trouvera une analyse complémentaire de la question des OGM dans le compte rendu du livre d'Alexis Roy dans ce même numéro. Cf. M.A. Hermitte, Questions d'une juriste à un sociologue. À propos de l'ouvrage d'Alexis Roy. Les experts face au risque : le cas des plantes transgéniques.

Dans cet article, nous avons essayé de caractériser de façon plus précise le type de compétence mobilisé par ces représentants d'un nouveau genre qui se caractérisent par leurs attributs négatifs, les « citoyens-non impliqués-non experts ». Nous avons montré l'importance des phases de délibération qui conduisent le groupe à se constituer en sujet collectif, à construire un rôle et à élaborer une logique de questionnement. Cette expérience fournit donc une matière riche pour penser les enjeux d'une dimension cognitive de la représentation. À côté de la représentation de mandat et de la représentation figurative, cette expérience suggère l'ébauche d'une représentative active. Pour un sujet tel que les OGM, compte tenu d'une incertitude sur les moyens (les possibilités de la science et de la technique) et sur les fins (la complexité des enjeux socio-économiques), il est en effet nécessaire de concevoir des formes actives de représentation, qui procèdent de l'exploration de problèmes et de solutions. La formule de la conférence de citoyens offre l'avantage d'une telle exploration dégagée des intérêts pré-établis et des filtres cognitifs liés à une expertise technique approfondie. Dans l'expérience de 1998, le panel de citoyens adopte une position qui lui permet de susciter les débats et de pointer les questions non réglées entre experts. Les membres du panel évitent de se considérer eux-mêmes comme des experts ; loin de délégitimer l'expertise, ils en appellent à plus d'expertise et de production de connaissances. Ainsi, dans ses recommandations, le panel définit les conditions qu'il faut satisfaire pour poursuivre des processus d'exploration socio-technique.

Nous soulignons toutefois deux limites importantes de cette expérience. La première nuance les propos ci-dessus : si le panel de citoyens s'est en effet livré à une exploration des aspects scientifiques et techniques du problème, celle-ci était toutefois circonscrite par le dispositif. L'interaction restreinte, dans sa nature et sa durée, avec les parties prenantes et les experts n'a pas permis une ouverture plus approfondie des options socio-techniques. Le rapport du panel se borne donc, en grande partie, à la formulation de conditions d'accompagnement d'une option technique considérée comme une donnée. La deuxième provient de la difficulté de l'appareil technocratique à se réapproprier les résultats de cet exercice. Sans doute faut-il penser de nouvelles formes d'action publique qui permettent, au-delà des recommandations du panel – qui restent assez générales –, de guider la co-génération des connaissances et des choix sociaux (Hatchuel, 2001). L'adoption de méthodes d'évaluation participative en amont des décisions

concernant les orientations de recherche peut constituer l'un des leviers essentiels d'une telle transformation.

Remerciements

Nous remercions vivement les nombreux acteurs du débat public sur les OGM en France qui nous ont généreusement accordé leur temps pour partager leurs impressions lors d'entretiens réalisés en 1998 et plus particulièrement G. Amoureux pour sa contribution à notre analyse de la construction de l'identité du panel et de ses délibérations.

Références

- Babusiaux, C., Le Déaut, J.Y., Sicard, D., Testart, J., 2002. Rapport à la suite du débat sur les OGM et les essais au champ. Mate, Paris.
- Barnes, I., 1995. Manufacturing consensus? Reflections on the UK National Consensus Conference on Plant Biotechnology. *Science as Culture* 5 (23), 200-218.
- Benoit Browaeys, D., 1997. L'étiquetage des nouveaux aliments est un leurre. *La Recherche* 299, 34-36.
- Boy, D., 2002. Les nouveaux modes de délibération. *Annales des Mines - Responsabilité & Environnement* 26, 67-82.
- Boy, D., Donnet-Kamel, D., Roqueplo, P., 2000. Un exemple de démocratie participative : la conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés. *Revue Française de Sciences Politiques* 50, 779-809.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Seuil, Paris.
- Callon, M., Rip, A., 1991. Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise. Collectif Environnement, science et politique. *Germes*, Paris, pp. 227-238.
- Chevassus-au-Louis, B., 2001. OGM et agriculture : Options pour l'action publique. Commissariat Général du Plan, Paris.
- Fiorino, D., 1990. Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology and Human Values* 15 (2), 226-244.
- Godard, O., 2000. Le principe de précaution. Une nouvelle logique d'action entre science et démocratie. École Polytechnique. Laboratoire d'Économétrie, Paris.
- Grin, J., van de Graaf, H., Hoppe, R., 1997. Technology assessment through interaction. A guide. Den Haag, Rathenau Institute (available at <http://www.rathenau.nl>).
- Hatchuel, A., 2001. Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique. In: Heurgon, E., Landrieu, J. (Eds.), *Pour une expertise démocratique*. Éditions de l'Aube, Paris.
- Hermitte, M.A., 1997. L'expertise scientifique à finalité politique. Réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts. *Justice* 8, 79-103 (octobre/décembre).
- Hirakawa, H., 2002. Lessons from the first consensus conference held in Japan. Présentation au colloque de la European Association for the Social Study of Science and Technology, York, juillet 2002.
- Irwin, A., 2001. Constructing the scientific citizen: science and democracy in the biosciences. *Public Understanding of Science* 10, 1-18.

- Joly, P.B., Assouline, G., 2001. Assessing Public Debate and Participation in Technology Assessment in Europe. ADAPTA PROJECT, European Commission Contract n° Bio 4 - CT 98 0318, Final Report, Grenoble, INRA/QAP Decision (disponible sur le site : <http://www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/>).
- Joly, P.B., Marris, C., 2001. Mise sur agenda et controverses : une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis. Colloque « Risques collectifs et situations de crises. Bilans et perspectives », organisé par le CNRS. Paris, 7-9 février 2001 (accessible sur Internet : <http://www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/>).
- Joly, P.B., Assouline, G., Kréziak, D., Lemarié, J., Marris, C., 2000. L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France. Grenoble, INRA - Rapport à la DGAL (accessible sur Internet : <http://www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/>).
- Joly, P.B., Marris, C., Assouline, G., Lemarié, J., 1999. Quand les candides évaluent les OGM : nouveau modèle de « démocratie technique » ou mise en scène du débat public. *Annales des Mines (Responsabilité & Environnement)* Avril, 12-21.
- Joss, S., 1998. Danish consensus conferences as a model of pTA: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate. *Science and Public Policy* February (1998), 2-22.
- Joss, S., Durant, J., 1995. Public participation in science: The role of consensus conferences in Europe. Science Museum, London.
- Klüver, L., Nentwich, M., Peissl, W., Gloede, F., Hennen, L., van Eijndhoven, J., et al. 2000. European Participatory Technology Assessment - Participatory Methods in Technology Assessment and Technology Decision-Making. Copenhagen, Danish Board of Technology (available on www.tekno.dk/europta).
- Kourilsky, P., Viney, G., 2000. Le principe de précaution. Odile Jacob/La Documentation Française, Paris.
- Lascombes, P., 1996. Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. CURAPP. PUF, Paris.
- Latour, B., 1989. La science en action. La Découverte, Paris.
- Le Déaut, J.Y., 1998. De la connaissance des gènes à leur utilisation - Première partie : L'utilisation des OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation. Conclusions du Rapporteur, Tome 1. Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, Paris.
- Le Déaut, J.Y., 1999. Choix technologiques, débat public et décision politique. L'opinion publique face aux plantes transgéniques. Albin Michel, Paris.
- Le Déaut, J.Y., 2001. Le débat nécessaire entre le politique et le citoyen. *Risques* 47, 115-120.
- Levidow, L., 1998. Democratizing technology - or technologizing democracy? Regulation agricultural biotechnology in Europe. *Technology in Society* 20, 211-226.
- Levidow, L., Marris, C., 2001. Science and Governance in Europe: lessons from the case of agbiotech. *Science and Public Policy* 2 (5), 345-360.
- Marris, C., 2001. La perception des OGM par le public : remise en cause de quelques idées reçues. *Économie Rurale* 266, 58-79.
- Marris, C., Wynne, B., Simmons, P., Weldon, S., 2001. Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe. Final report of the PABE research project funded by the commission of European Communities (contract n° FAIR CT98-3844).
- Marris, C., Joly, P.B., 1999. Between consensus and citizens: Public participation in Technology Assessment in France. *Science Studies* 12 (2), 3-32.
- Rip, A., 1986. Controversies as informal technology assessment. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (2), 349-371.
- Roqueplo, P., 1996. Entre savoir et décision, l'expertise scientifique. INRA, Paris.
- Rosanvallon, P., 1998. Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France. Gallimard, Paris.
- Rouvillois, P., Le Fur, G., 1999. La France face au défi des biotechnologies : quels enjeux pour l'avenir ? Conseil économique et social, Paris.
- Rowe, G., Frewer, L., 2000. Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology and Human Values* 25 (1), 3-29.
- Roy, A., Joly, P.B., 2000. France: broadening precautionary expertise? *Journal of Risk Research* 3 (3), 247-254.
- Sintomer, Y., 1999. La démocratie impossible ? La Découverte, Paris.

Available online at www.sciencedirect.com

SCIENCE @ DIRECT®