



**HAL**  
open science

## Les Régions et l'Opinion.

Guillaume Gourgues

► **To cite this version:**

Guillaume Gourgues. Les Régions et l'Opinion. : L'expertise comme ressource limitée du changement politique. Ecole thématique PACTE – LATTS – EPFL, Sep 2008, Marne La Vallée, France. halshs-00395719

**HAL Id: halshs-00395719**

**<https://shs.hal.science/halshs-00395719>**

Submitted on 16 Jun 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les Régions et l'Opinion L'expertise comme ressource limitée du changement politique

Guillaume Gourgues, Doctorant PACTE IEP Grenoble  
guillaume.gourgues@hotmail.com

L'OPINION ET LA REGION, OBJET DE <i>SCIENCE</i> .....	3
L'OPINION REGIONALE, ENJEU D' <i>ACTION</i> .....	5
« CE QU'ILS NOUS DISENT » ET « CE QUE NOUS DISONS » DES TRANSPORTS REGIONAUX. ....	7
CE QU'ILS NOUS DISENT.....	8
CE QUE NOUS DISONS.....	9
CONCLUSION .....	11

## Les Régions et l'Opinion : l'expertise comme ressource limitée du changement politique

---

Au sein de la littérature de science politique, la démythification des rhétoriques de la « démocratie participative » est devenue un exercice assez répandu (Jouve 2006 ; Goxe 2007 ; Paoletti 2007). L'évocation de velléités participatives par les collectivités locales et leurs représentants élus s'apparente peu ou prou à un discours sur le « changement démocratique ». Ce discours est accueilli avec une certaine méfiance par le monde académique, dans la lignée notamment de travaux avançant une posture prudente face à l'étude du changement (Hassenteufel Fontaine 2002). L'émergence de modèles d'évaluations et de suivis minutieux des procédures participatives (Rowe Frewer 2005 ; Fung 2006 ; Brugidou Jobert Dubien 2007), renouvelant les typologies datant d'une trentaine d'années (Arnstein 1969) semble d'ailleurs correspondre à un soucis pressant de vérifier si les pouvoirs publics *donnent le change ou changent la donne*, pour reprendre l'heureuse formule de Sandrine Rui (2007). Ainsi, à l'échelle Régionale en France, depuis les élections de mars 2004 ayant consacré la victoire de la gauche<sup>1</sup> dans 21 Régions sur 22, l'apparition simultanée du thème de la démocratie participative dans les engagements de quelques conseils régionaux peut être largement perçue comme un « non évènement », s'apparentant à l'incorporation d'une figure rhétorique et dépolitisée<sup>2</sup> par des collectivités en quête de légitimité. Ce constat s'établit pourtant sur un manque flagrant de précision sur les déclinaisons concrètes de cette démocratie participative. Or, parmi ces manifestations, on note l'apparition de dispositifs « délibératifs », de type conférence de consensus ou ateliers citoyens, qui prétendent attester de la véracité de l'engagement participatif de quelques Régions.

En nous focalisant sur ces dispositifs, nous souhaiterions mettre au jour la manière dont le développement d'une expertise en matière de démocratie participative rend possible l'apparition de ces techniques délibératives. Le recours à des « instruments » de participation délibératifs, particulièrement emblématiques, est facilité par la constitution d'une catégorie de professionnels, décrits comme « un ensemble d'intermédiaires spécialisés, de consultants, d'animateurs et autres « facilitateurs » » (Blondiaux 2008, p. 22 ; Nonjon 2006). Or ces techniques induisent un changement dans le rapport existant entre les régions et l'opinion : un changement d'épistémologie de l'opinion (Blondiaux 2002) que nous détaillerons à travers l'observation des changements d'expertise de cette même opinion. Mais les mutations de l'expertise sont-ils synonymes de changement politique ? Sont-ils le résultat, l'incarnation ou la condition du changement ? Ce que nous souhaitons montrer ici s'articule en deux temps. D'une part, l'expertise de l'opinion change bel et bien, introduisant une nouvelle manière de concevoir le public et sa parole au cœur des institutions régionales. Nous essaierons donc de décrire ce glissement. D'autre part, si les experts importent une nouvelle conception de l'opinion, leur présence seule ne suffit pas à faire adhérer l'institution régionale dans son ensemble à cette vision. Dans ce cas précis, le changement d'expertise ne peut pas à lui seul être le moteur du changement politique, et la réalité de la mise en place d'une « démocratie participative » ne peut être attestée par l'unique indicateur du recours à ses experts.

---

<sup>1</sup> La plupart des régions sont dirigés par des majorités politiques plurielles, composées à minima du Parti Socialiste, du Parti communiste et des Verts.

<sup>2</sup> Dépolitisée c'est à dire consensuelle, selon la terminologie de Jacques Rancière, puisque s'imposant comme une vision saine de ce qui *doit* exister, et vis-à-vis duquel toute alternative sera perçue et traitée comme une maladie.

## L'OPINION ET LA REGION, OBJET DE *SCIENCE*<sup>3</sup>.

Chronologiquement, à l'échelle régionale, l'opinion publique a d'abord été appréhendée par le biais de sondages d'opinion. Cette méthode correspond à une première épistémologie de l'opinion (Blondiaux 2002) : l'opinion préexiste au travail du sondeur et doit être récoltée par les sciences sociales selon des méthodes essentiellement quantitatives. C'est par leur intermédiaire que s'est opérée la première construction d'une opinion publique à l'échelle régionale. Outre le suffrage universel direct, le sondage devient donc le deuxième vecteur d'expression de la population concernant les Régions<sup>4</sup>. Créé en 1985, l'Observatoire Interrégional du Politique (OIP), principal acteur de cette construction, est intimement lié à la trajectoire de sa fondatrice, Annick Percheron. Sociologue partie aux Etats-Unis (Université de Chicago puis du Michigan) suite à un troisième cycle d'études à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, elle travaille aux côtés (entre autre) de David Easton qui conduit alors les toutes premières enquêtes à grande échelle auprès d'enfants (1966-1967), les attitudes politiques des enfants demeurant le sujet de prédilection d'Annick Percheron. Ce passage aux Etats Unis (fait assez rare pour l'époque) ainsi que sa formation aux techniques d'enquêtes quantitatives la poussent à mettre en place une série d'enquête sur la politisation des enfants à partir de son retour en France (1970) et son intégration au Centre d'Etudes de la Vie Politique Française. La décentralisation de 1982 constitue pour Annick Percheron, comme pour beaucoup de chercheurs à l'époque, une curiosité et l'opportunité d'engager d'importants travaux sur l'évolution du système politique français. L'apparition des Régions retient particulièrement son attention, étant donné la nouveauté d'une collectivité qui « naît » littéralement sous les yeux du monde académique. En compagnie d'Alain Lancelot, elle décide de fonder l'OIP :

« L'OIP a pour objectif d'aider une meilleure connaissance des réalités Régionales et de suivre leur évolution dans le temps. A cette fin, il fait réaliser tous les ans, par cinq grands instituts de sondage, une ou plusieurs enquêtes dans chaque Région adhérente, couplées tous les deux ans avec une enquête nationale. » (Mayer 1993, p. 129)

L'observatoire va apporter quelques originalités dans le paysage des centres d'études reliés au CEVIPOF dans la mesure où il associe de manière directe monde académique et monde décisionnaire. En effet, l'OIP repose sur une formule partenariale associant le CEVIPOF, le CNRS et les Conseils Régionaux qui adhèrent à l'Observatoire, ces derniers apportant 80% des financements globaux. Au-delà de la structure de financement, la méthodologie de l'OIP repose intégralement sur la réalisation d'enquête téléphonique, confiées à cinq instituts de sondages, permettant aux chercheurs de recueillir et d'étudier l'opinion publique interrogée sur le « fait régional », et ce tous les ans à partir de 1985. Les enquêtes se divisent en deux parties principales<sup>5</sup> : un baromètre, destiné à mesurer annuellement l'évolution de l'opinion publique sur le « fait Régional » ; une enquête thématique biannuelle. Les thèmes de ces enquêtes spécifiques se fixent au terme d'un processus de dialogue et de négociation entre les Régions adhérentes et l'Observatoire. Une première réunion de la commission scientifique se réunit dans les locaux de l'OIP ; chaque Région délègue un ou plusieurs représentants du cabinet présidentiel (le conseil est limité à ce cercle) pendant une journée, afin de convenir du thème, souvent fruit d'un consensus, parfois très dur à obtenir. Après une première version du questionnaire réalisée par l'équipe de l'OIP à partir de la thématique retenue, une

<sup>3</sup> Merci à Elisabeth Dupoirier pour ses éclairages sur l'organisation du travail de l'OIP.

<sup>4</sup> Les Conseils Economiques et Sociaux, que nous n'aborderons pas ici, peuvent être perçus comme la troisième voie (sans ordre de hiérarchie) permettant l'accès d'une opinion « civique » à l'encontre des dirigeants Régionaux élus.

<sup>5</sup> Une troisième partie, concernant chaque région est également réalisée. L'OIP avait toutefois adopté pour principe de ne jamais mettre en comparaison directe les Régions entre elles.

deuxième session du conseil scientifique permet à chaque Région d'exprimer ses remarques, critiques, demandes d'ajouts, de suppressions, le tout étant directement négocié auprès des chercheurs servant souvent de garants d'objectivité et d'arbitres finaux. L'OIP, qui dispose de la maîtrise technique et de l'expertise en matière de réalisation d'enquêtes, négocie avec les différentes Régions et maintient ses propres objectifs et méthodes. Motivé par des enjeux scientifiques (l'émergence des grandes enquêtes quantitatives) et politiques (la décentralisation), l'OIP tient conserver ses distances vis-à-vis des régions, en se concevant comme leur partenaire et non pas leur prestataire. C'est l'une des bases de la crédibilité de l'observatoire, sans laquelle son image aurait été vraisemblablement remise en question. La légitimité de sa filiation à l'IEP de Paris, dont beaucoup de collaborateurs de cabinets régionaux sont par ailleurs issus, lui permet également de faire respecter son indépendance.

L'exploitation de l'opinion publique sur le fait régional est principalement le fait des chercheurs en science politique. Elle permet la production régulière de travaux universitaires, essentiellement dans les années 1990, au moment de la vague européenne de travaux consacrés aux Régions, ayant notamment suivis les théories du néo Régionalisme énoncées par Michael Keating (1998). On trouve, dans le sillage de l'OIP, des publications scientifiques (Dupoirier Schajer 1994 ; Dupoirier 1995 ; OIP 1996 ; Dupoirier *et al.* 1998) ou encore des points réguliers sur l'état de l'opinion sur le fait régional (Dupoirier Roy 1992, 1993, 1996 ; Dupoirier 1998). Le point commun de ses publications est de s'appuyer plus ou moins directement sur les résultats des enquêtes de l'observatoire. Les relations entre les Régions et l'OIP ne sont pourtant pas des relations de clients à prestataires. L'OIP se positionne en tant que partenaire et non pas exécutant des Régions. Les enquêtes sont dirigées et majoritairement exploitées par l'OIP, les Régions ne pouvant que difficilement intégrer les résultats bruts de ces travaux dans la conduite des politiques publiques régionales. Bien entendu, les dirigeants Régionaux peuvent se référer à l'occasion aux travaux de l'Observatoire, comme en témoigne cette intervention de Jean Pierre Raffarin, alors président de la Région Poitou Charente et de l'Association des Régions de France :

« Premièrement, la légitimité vis-à-vis du citoyen : les études de l'observatoire interrégional du politique nous disent en permanence que deux français sur trois souhaitent donner plus d'importance à la Région dans l'organisation des responsabilités dans notre pays : deux français sur trois voient la Région comme la collectivité locale d'avenir. On voit dans toutes nos Régions l'identité Régionale progresser et sa légitimité renforcée à un rythme rapide. »<sup>6</sup>

Si l'OIP ne conçoit pas ses travaux dans une optique explicitement opérationnelle vis-à-vis des besoins des conseils Régionaux, le fait qu'ils énoncent l'état de l'« opinion publique » s'exprimant sur le fait régional fournit une ressource argumentative aux responsables régionaux, quitte à ce que ces derniers caricaturent les conclusions des enquêtes qui leur sont fournies. Il est à noter que les rendus de l'équipe de recherche de l'OIP sont essentiellement connus et suivis par le président de Région et son cabinet et se diffusent peu au sein même de l'institution. S'il est toujours possible de s'interroger sur le lien ambigu entre la production de sondages d'opinion et l'action publique (Dupoirier 2001), il semble pourtant évident que l'OIP produit une opinion publique qui n'est pas directement destinée à aider les décideurs dans la conception des politiques publiques. L'opinion est étudiée et conçue à l'extérieur de la sphère politique, par des « experts » essentiellement tourné vers le champ académique.

---

<sup>6</sup> Extrait des actes du colloque des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux, « CESR : 25 ans de démocratie participative », à Paris, le 18 novembre 1999 (p. 59).

## L'OPINION REGIONALE, ENJEU D'ACTION.

Alors que l'OIP cesse ses activités en 2004<sup>7</sup>, de nouveaux dispositifs, basés eux aussi sur sondage apparaissent à l'échelle Régionale. En effet, à partir de cette date on observe la mise en place de dispositifs dits d'atelier, jury ou conférence de citoyens et autres constitutions de mini publics par quelques Conseils Régionaux français<sup>8</sup>. Ces dispositifs, bien qu'entretenant un rapport différent aux sondages, peuvent toutefois être considérés eux aussi comme des méthodes de construction de l'opinion. Ils ont tous pour objectif de produire une « opinion renseignée » sur un thème sélectionné, à partir de l'échange et de la délibération au sein d'un échantillon de citoyens tirés au sort, « représentatifs » de la population visée<sup>9</sup>. La plupart du temps, ces dispositifs intègrent une phase préalable de sondage, destinée à identifier et à tirer au sort les participants du panel citoyen et assurer ainsi sa représentativité. Toutefois le critère de représentativité n'est plus la seule légitimité de cette « opinion ». Cette dernière est à présent plus « qualitative », valorisant le travail nécessaire à sa production, ce qui constitue un argument crucial de la légitimité des ces dispositifs. Emerge ainsi la deuxième épistémologie de l'opinion à l'échelle régionale (Blondiaux 2002) : l'opinion doit être construite et renseignée à l'aide de facilitateurs, armés de méthodes qualitatives, puisque ne pouvant pas exprimer instinctivement un avis pertinent et non artificiel. Ces dispositifs modifient en eux-mêmes le rapport à l'expertise : en théorie, c'est bien les citoyens qui se trouvent considérés désormais comme experts, leur opinion étant intégré dans le processus décisionnel. Les citoyens ne doivent plus seulement s'exprimer sur des situations sur lesquelles on les interpelle, mais bien énoncer leurs propres visions d'une thématique qui leur est soumise.

Apparaissent donc à l'échelle Régionale de nouveaux dispositifs qualifiés de « participatifs », en ce qu'ils prétendent assurer l'association d'un *panel de citoyens* à une thématique liée aux *compétences et politiques Régionales*. Trois remarques s'imposent immédiatement : ces dispositifs n'apparaissent pas dans l'ensemble des Régions françaises (seules quelques unes les adoptent) ; Les « citoyens » concernés sont tirés au sort. Leur représentativité, gestion, et travaux constituent le coeur de métier des nouveaux « experts » de l'opinion renseignée. Par conséquent, il existe autant de « modèles » d'ateliers citoyens que de régions et d'experts. Nous ne sommes pas face à la diffusion homogène d'un dispositif standardisé ; Les politiques Régionales auxquelles ces exercices sont associées, relèvent parfois de la prise de décision, mais s'apparentent souvent à la mise en œuvre d'exercice de concertation ou de consultation<sup>10</sup>. Il appartient aux Institutions Régionales d'assurer le suivi, le financement et l'intégration des conclusions de ces dispositifs dans la substance de leur action (les thèmes de ces exercices en étant souvent éloignés). En plus d'être participatifs, ces dispositifs peuvent être qualifiés de délibératifs, puisque le principe de base de leur fonctionnement est le débat d'un groupe de citoyens tirés au sort et informés. La qualité et l'équité du débat constituent également des missions de l'expert.

La place occupée par ces dispositifs délibératifs et leurs experts dans l'éventail des pratiques promues par les Régions en matière de démocratie participative ne doit pas être

---

<sup>7</sup> La disparition de l'OIP en 2004 ne fera pas ici l'objet de développements spécifiques. A la croisée de l'arrêt des subventions Régionales et d'une réforme du CNRS, notre intention n'est pas de spéculer sur les raisons ayant conduit l'Observatoire à cesser ses activités.

<sup>8</sup> Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Poitou Charente, Rhône-Alpes.

<sup>9</sup> Cette représentativité correspond aux respects de certains critères : provenance départementale, âge, sexe, CSP. Ces critères sont librement déterminés par les Régions et les prestataires.

<sup>10</sup> Les ateliers participatifs d'évaluation, et le jury citoyen organisés récemment par la Région Poitou Charente, n'ont pas fait l'objet de recherches approfondies. Toutefois, leur impact sur la décision publique est présentée, contrairement à certains ateliers citoyens régionaux, comme un point crucial de leur organisation.

surestimée. D'autres types de dispositifs dits « participatifs » sont mis en place par les Régions. La plupart d'entre eux adopte des formes hybrides, entre consultation, concertation et participation. Ils sont conçus, gérés et suivis en interne, soit par l'intermédiaire de délégation de charge auprès d'agents territoriaux déjà en poste, soit par le recrutement de chargés de mission explicitement dédiés à ces tâches. L'expertise en matière de démocratie participative est sollicitée de différentes manières, et pas uniquement pour les dispositifs « délibératifs » : les prestataires peuvent prendre en charge la conduite de dispositifs précis (l'agence Campana Eleb conseil dans l'organisation de plusieurs rencontres territoriales), réaliser des documents d'études sur le thème de la démocratie participative (Mission Publique) ou conseiller les régions dans leurs réflexions (Synergie). Les dispositifs délibératifs mobilisent toutefois beaucoup plus d'experts que les autres types de dispositifs : les associations ARENES, Economie et Humanisme ou l'agence Mission Publique ont toutes conduit des ateliers ou des jurys citoyens pour le compte de conseils régionaux. La filiation à l'idée de démocratie participative de ces dispositifs est toutefois beaucoup plus marquée que pour d'autres dispositifs<sup>11</sup>. C'est donc grâce à l'intermédiaire d'experts que peuvent émerger les pratiques les plus symboliques d'un prétendu « tournant » participatif.

Si l'on s'en tient à l'observation des experts, le « tournant » évoqué ci-dessus concerne la manière dont les conseils Régionaux entendent aborder l'opinion (l'épistémologie), mais également ce que les autorités régionales « attendent » des citoyens. Avec l'OIP, les échantillons sont nationaux, et les citoyens sont sollicités pour exprimer une opinion visant à valider ou contester des choix faits ou en prévision, ou des situations existantes. Avec les experts de l'opinion délibérative, ces citoyens sont désormais territorialisés (les dispositifs s'adressent aux résidents des Régions et à eux seulement), intégrés théoriquement et officiellement au cœur du processus décisionnel et doivent fournir une opinion qui peut être considérée elle-même comme une source d'expertise, puisqu'elle est le fruit d'un travail de réflexion. Ce changement se fait à la faveur d'un éclaircissement des relations entre les régions et leurs experts. Si l'OIP agit comme un partenaire, les experts de la délibération sont directement commandités par les régions. Le but n'est plus de solliciter les éclairages d'un expert savant, mais de mobiliser le savoir faire d'experts techniciens. Si les premiers refusent de concevoir leurs travaux comme des aides à la décision, les seconds feront de l'impact sur la décision une des clés de leur réussite, puisque cet impact illustre le fait que les citoyens ont bien « participé ». Cette seconde expertise ne considère plus son action comme proprement scientifique, pas plus qu'elle ne prend la Région comme objet de recherche, même si elle peut par ailleurs collaborer à des travaux d'ordre scientifique. La procédure d'appel d'offre, utilisée par toutes les Régions dans le recrutement de cette expertise pour organiser les exercices de panels, suppose l'existence préalable d'un marché, composé d'entrepreneurs. Les experts de l'opinion renseignée, à la différence de l'OIP, se disputent les opportunités de fabriquer l'opinion, en opposant des méthodologies et des savoirs faire qui doivent convaincre les acteurs régionaux de leur pertinence. L'expertise délibérative se révèle donc concurrentielle, plurielle et souhaitant ostensiblement faire en sorte que les citoyens consultés soient entendus et pris en compte par le pouvoir régional.

Pourtant, si ce changement d'expertise introduit bien une nouvelle conception de l'opinion, plus « active » et partie prenante de la décision, rien ne semble indiquer que ce changement soit intégré tel quel par l'institution régionale. Jusqu'à présent les thèmes des ateliers citoyens pratiqués dans différentes Régions (nanotechnologies, transports, évaluation des politiques publiques, changements climatiques, etc.) demeurent assez éloignés de la prise de décision effective. Ces exercices délibératifs impliquent rarement directement des décisions de la part des Conseils Régionaux, mais donnent lieu, la plupart du temps, à des

---

11

discours sur la convergence entre le contenu des avis rendus par les citoyens et les orientations politiques adoptées par ailleurs. On est alors très loin du *citizen jury* de Colombie Britannique (Lang 2006), qui avait connecté les travaux d'un panel citoyen à un débat de société plus vaste et à une décision publique, en transformant la conclusion de ces travaux en question de référendum. Si le changement d'experts a bien lieu, il convient de voir en quoi la production de cette expertise correspond ou pas à une intégration de la parole du public dans le processus décisionnel.

## « CE QU'ILS NOUS DISENT » ET « CE QUE NOUS DISONS » DES TRANSPORTS REGIONAUX.

Afin d'appréhender concrètement ce que change le glissement d'expert, nous avons choisi de présenter un comparatif entre trois productions écrites, issues de chacun des deux « mécanismes » de construction d'une opinion publique à l'échelle régionale. Notre but n'est pas de déterminer lequel des deux mécanismes est le plus capable de définir l'opinion, ni de dévoiler les biais de chacun. Nous voulons tenter de saisir quels messages sont adressés par les différents experts aux décideurs, et comprendre ainsi en quoi le changement d'expertise place l'institution régionale face au défi de son propre changement, qui ne peut être garanti par les experts seuls.

En 1993, puis en 2000, les Régions françaises s'accordent avec l'OIP pour choisir « les transports Régionaux » comme thème des enquêtes complémentaires du baromètre. Cinq instituts de sondage conduisent l'enquête élaborée par l'Observatoire. L'enquête de 2000 fait d'ailleurs suite à celle de 1993, les Régions françaises souhaitant avoir un état de l'évolution de l'opinion suite à la prise de compétence expérimentale en matière de transport à partir de 1997. En 2006, la Région Rhône-Alpes mandate l'association ARENES pour la conduite d'un atelier citoyen ayant pour thème « Quels déplacements et quels transports en Rhône-Alpes à 10/15 ans ? », en marge de la révision du Schéma Régional des Transports (SRT) lancée dans le même temps par le conseil Régional. 42 citoyens rhônalpins, tirés au sort grâce à un sondage préliminaire destiné à assurer la représentativité des citoyens auxquels fut proposé la participation au panel, se réunissent trois week-ends pour auditionner des experts sélectionnés par la Région et son prestataire. Les citoyens sont partiellement rémunérés pour leur participation, qui débouche sur la rédaction d'un « avis citoyen », fruit de leur débat et coeur de leur contribution à la révision du SRT.

Au terme de ces divers travaux, trois documents de synthèses furent donc produits. Tous sont le fruit d'un travail de médiation, à la charge d'un « expert ». Les deux rapports de synthèse des sondages de 1993 et 2000 sont rédigés par l'équipe de l'OIP, qui fournit aux Régions ses lectures et analyses. L'avis citoyens, s'il est le fruit de la réflexion et de la délibération des citoyens du panel, est toutefois rédigé et mise en forme par le prestataire, pilote et méthodologue de l'atelier citoyen. Dès cette étape, la place de l'expertise se modifie ; si les analyses de l'OIP n'engagent que les chercheurs qui les rédigent, le travail sur l'avis citoyen, est soumis à validation, correction, amendement des citoyens, puis relecture successive de différents acteurs impliqués. Si l'opinion est décryptée dans un cas, elle est canalisée et mise en forme dans l'autre. La forme du panel (les panélistes peuvent assumer individuellement cet engagement) permet ce changement mais pas uniquement : le rôle du prestataire, tant dans l'animation, que dans le suivi, la mobilisation et la gestion des « panélistes » devient absolument déterminant dans la construction d'un document censé exprimer une opinion renseignée et collectivement partagée.



En effet, le statut des documents vis-à-vis de la parole du public diverge. Instantané de l'existant, l'opinion des rapports d'enquête de l'OIP se présente comme statistiquement représentative de l'opinion générale d'une population. Document collectif et délibéré, l'opinion exprimée dans l'avis citoyen n'engage dans un premier temps que ceux qui ont activement « travaillé » à son élaboration, qui signent d'ailleurs nominalement le texte. Dans un cas l'image de l'instantané, fixé grâce à l'ingénierie statistique, semble relativement stable. A l'inverse, l'avis exprimé par le panel citoyen n'a pas une valeur de représentativité aussi évidente qu'un sondage d'opinion. Un des enjeux concernant l'avis, un fois produit, est de trouver sa place vis-à-vis de la décision politique : doit il être soumis à l'opinion plus vaste de la population ? Peut il être pris en tant que tel comme une source de réflexion et de proposition ? Sans apporter de réponse, nous observons que l'avis n'est qu'une étape de l'expression des citoyens, alors que les rapports d'enquête en sont une sorte d'aboutissement.

Dans le même ordre d'idée, la diffusion du document devient un enjeu. Les rapports de l'OIP sont plus ou moins confidentiels et adressés aux présidents de Régions financeurs de l'opération, sans que rien ni personne ne puissent certifier de l'impact de ces résultats sur la conduite des politiques régionales. L'avis citoyen est un document public au statut flou, la question de la diffusion et de la connexion entre le mini public et le macro public devenant un point important du succès de l'opération. Paradoxalement, si l'atelier citoyen émane d'une demande politique explicite et assumée d'un conseil Régional qui entend (en théorie) intégrer ces réflexions citoyennes dans la redéfinition de sa politique de transports, le document est adressé *entre autre* au Conseil Régional, parmi la foule d'une population au sein de laquelle le panel souhaite se situer. Autrement dit, si la relation de commanditaires à experts est nettement plus compréhensible dans le cas de l'atelier citoyen, l'impact de cette relation en terme de contenu et du message adressé par ces travaux ne semble pas évident.

## CE QU'ILS NOUS DISENT

Les rapports d'enquête de l'OIP de 1993 et 2000<sup>12</sup> font état d'opinions sur la situation vécue (par exemple, en 1993, 40% des sondés constatent une amélioration du transport ferroviaire, taux qui ne cesse d'augmenter selon l'enquête de 2000), en montrant le poids des variables significatives (le fait d'être usager régulier des TER ou pas, d'être militant écologiste ou pas) et en comparant ces opinions à celles émises sur d'autres modes de transports (routes, autoroutes essentiellement). La deuxième partie des deux enquêtes est consacrée aux priorités des politiques régionales. L'OIP propose ainsi aux enquêtés une liste de priorités à donner aux politiques de transports en régions, parmi lesquelles ils doivent choisir. En 1993, le commentaire de l'Observatoire est le suivant :

« Invités à désigner les objectifs d'une politique de transports, les Français raisonnent en usagers qui souhaitent qu'une attention particulière soit portée au caractère abordable des tarifs (60%) et à la facilité d'accès pour tous (52%). En regard, la rapidité des déplacements leur paraît sensiblement moins importante (38%), et les préoccupations écologistes tiennent les derniers rangs : 35% considèrent la non dégradation de l'environnement comme un objectif majeur et 13% privilégient le souci d'économie d'énergie. » (OIP, 1993, p. 4)

La faible préoccupation environnementale est d'ailleurs soulignée à de nombreuses reprises dans les deux documents. En 2000, l'OIP note ainsi que « les préoccupations de non dégradation de l'environnement paraissent mineures (20%) au regard des souhaits de maillage du territoire, pourtant susceptible de mettre à mal cet environnement. » (OIP 2000, p.) Le rapport de 2000 présente également la grille des réponses proposée par l'OIP :

---

<sup>12</sup> Détails enquêtes.

Les objectifs en matière de transports  
(Cumul des deux réponses en %)

Que les gens puissent se déplacer en sécurité	39
Que les tarifs soient abordables	38
Que les transports soient faciles d'accès pour tous	35
Que les transports couvrent bien l'ensemble du territoire	30
Que les transports ne dégradent pas l'environnement	21
Que les gens puissent se déplacer rapidement	20
Que les moyens de transport soient complémentaires	12

Source : Enquête OIP/Conseils régionaux 2000 (p. 22)

La sécurité dans les trains et les gares, l'amélioration des liaisons interrégionales, l'attachement à la desserte de la totalité du territoire figurent également au rang des priorités de l'opinion. Si toutes ces déclarations ne fournissent que des orientations générales, certaines analyses de l'OIP concernent l'action de Régions plus précisément, ou pour le dire autrement, répondent à des questions que sont susceptibles de se poser les conseils régionaux en termes opérationnels. On trouve ainsi l'expression des opinions sur les raisons qui pousseraient les citoyens à accepter « une majoration des impôts régionaux » (à savoir la rénovation des routes et la construction de lignes TGV). On trouve également des questions adressées à ceux qui ne prennent pas le TER, afin de connaître leurs motivations (dans l'ordre : l'absence de besoin de déplacement, le caractère mal commode du train, l'inadaptation des horaires et la difficulté d'accès des gares).

Les deux rapports d'enquête font également état de l'opinion sur l'image des différents acteurs de la politique régionale de transport ferroviaire, en adressant des questions de connaissance sur l'identité de l'organisateur des transports express régionaux : 38% pour la SNCF, 36% pour la région, 14% pour l'Etat, 6% pour le département, et 1% pour la commune. L'OIP fournit donc une analyse et un décryptage de l'opinion. En plus d'une maîtrise technique de l'outil statistique, c'est le travail analytique qui constitue le coeur de son expertise, c'est à dire sa capacité à traduire ce que l'opinion exprime. Les rapports rendus au terme des deux enquêtes émettent quand à eux deux messages clairs : les opinions sur la situation vécue et l'action s'améliorent mais pas uniquement pour les régions, ni même le ferroviaire. Les priorités attendues par l'opinion sont de l'ordre de la tarification, de la sécurité, mais pas de l'environnement. C'est en tout cas ce que reprennent les deux résumés introductifs des enquêtes, réalisées (pour celle de 2000) sur une semaine par quatre instituts de sondages auprès de 13400 cas, constituant un échantillon représentatif de la population française, obtenu par le cumul d'échantillons régionaux.

## CE QUE NOUS DISONS

Dans la mise en forme de l'avis citoyen, on ne trouve ni résumé introductif, ni analyse, ni même d'expert. Le document vierge (le nom du prestataire ne figure pas) est introduit par une liste de noms (42 au total) et stipule :

« Cet avis est le fruit de la réflexion et des débats de 42 citoyens rhônalpins, tirés au sort parmi la population Rhône-alpine selon la méthode des quotas, qui se sont réunis durant trois week-ends entre janvier et mars 2007, à Charbonnières les Bains. La rédaction de cet avis a été réalisée, discutée et validée collectivement. »

Ce petit paragraphe n'explique pas l'utilisation de la méthode des parties prenantes ; plusieurs experts, chercheurs, et acteurs du transport ont été successivement auditionnés par les panélistes. Ces auditions ont servi de base au travail collectif des citoyens. Par ailleurs, le rôle et la place du prestataire sont ainsi définitivement masqués. L'avis exprime dès son préambule une « vision » des transports portée par le panel : le transport est un droit, dont les

pouvoirs publics doivent assurer l'accès. Mais dès le deuxième paragraphe du préambule, la cassure avec les conclusions des enquêtes de l'OIP est flagrante :

« La mobilité, comme les transports - moyens d'exercer cette mobilité - doivent être étudiés en faisant de l'environnement LA priorité. En effet, les transports – ceux des personnes, ceux des biens - ne peuvent être déconnectés des questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme, aux plans Régional, national, européen et mondial. Leur impact éminemment négatif sur l'environnement est universellement reconnu. C'est pourquoi la prise en compte de l'empreinte écologique des transports est, pour nous, l'enjeu n°1. »

L'ensemble du document est profondément marqué par cette première orientation. Sa structure en 5 points (L'environnement, les modes de vie, les moyens de la mobilité, le social, l'organisation des acteurs), obéit à une même construction : constats/enjeux/préconisations. Ces préconisations sont de tout ordre. On y trouve aussi bien des propos généralistes sur l'évolution du comportement de tous, que des préconisations plus précises sur la maîtrise du foncier, la redynamisation du rural, le dialogue entre Institutions. Les propositions s'enchaînent au gré des enjeux, ouvrant de nombreuses pistes de réflexions, sur un mode très proche d'un exercice de prospective, c'est-à-dire déconnecté des contraintes financières et organisationnelles. Cette déconnexion est liée non seulement au thème général, mais également à l'exercice même de l'atelier citoyen qui consiste à laisser le panel préciser lui-même les questions auxquelles il juge opportun de répondre. Dans cet inventaire de suggestions, avertissements, opinions, certains avis minoritaires sont également exprimés :

« Dans le cadre d'un projet d'infrastructure, certains d'entre nous ont envisagé la possibilité de donner le pouvoir décisionnaire à un seul acteur. Dans cette logique, la Région Rhône Alpes pourrait constituer cette échelle de coordination et/ou de décision. »

En fin de compte, les suggestions de l'atelier citoyen ne se présentent pas comme la représentation (au sens de représentatif) méthodologiquement certifiée de ce que pense toute ou partie d'une population. La clé du statut de ce travail réside dans le non dit de l'avis. La valeur de ce qui est dit vient du travail fourni préalablement par de ces citoyens sélectionnés dans une base d'annuaire téléphonique, mêlant tirage au sort et critères de représentativité. Ce travail doit donc être considéré comme une sorte de première pierre d'un travail d'ensemble qu'il convient d'imaginer. Si le rôle du prestataire est déterminant dans la phase de construction de l'avis, lui seul pouvant assurer de la validité de la délibération<sup>13</sup>, l'avis se présente comme le départ d'une dynamique, dont l'expert n'a plus la maîtrise, et se limite à mettre ne forme les premières impulsions.

Alors que l'OIP insistait sur sa capacité à traduire une opinion que lui seul pouvait atteindre, ARENES porte son expertise sur sa capacité à livrer la première étape d'une opinion informée et construite qui demande à être intégrée et prise en compte. Ce changement de positionnement d'expertise, observable à la lecture des documents de synthèse révèle donc en creux l'enjeu d'un changement tout autre. Pour être reçu, l'opinion de l'avis citoyen ne peut plus être considéré comme un palliatif au sondage d'opinion. Le danger qui guette le changement d'expertise est d'être justement cloisonné à un simple changement d'outil. Or, le recours à l'expertise délibérative n'est en rien une garantie de l'adhésion des commanditaires au principe d'un changement d'épistémologie véhiculée par les experts. Apparaît alors la nécessité de comprendre le contexte institutionnel dans lequel s'insère cette expertise. En l'occurrence, les élus et agents administratifs ayant recours à ses services « achètent » une épistémologie sans jamais être obligé de l'assumer ou de la partager. Ainsi les ateliers citoyens se succèdent mais la deuxième phase de leur existence, à savoir l'utilisation de leurs

---

<sup>13</sup> A propos des débats théoriques sur les conditions d'une bonne délibération voir notamment John Elster (eds.) *Deliberative Democracy*, New York: Cambridge University Press, 1998.

conclusions, est très rarement abordée comme un thème crucial ou digne d'intérêt. Nous ne tiendrons pourtant pas un discours sur la « gadgétisation » des ateliers citoyens. Le problème du lien entre un changement d'épistémologie latent et sa concrétisation en acte, n'est pas seulement le fait du cynisme prétendu des responsables politiques. Même convaincu, ces agents, devenus alors des avocats de la délibération (Ryfe 2007), doivent opérer un travail de conviction, voire de luttes, bref un travail politique vis-à-vis des acteurs clés du processus décisionnels présents dans la même institution. Et d'autres termes, le changement d'épistémologie ne concerne jamais l'institution dans sa globalité et doit impérativement être perçu comme un enjeu de lutte plus qu'une fatalité observable. C'est en tout cas la position que semble adopter les experts de la délibération, en centrant leur travail sur une capacité à apporter plus de questions sur l'utilisation de la parole du public que de réponses sur ce que pense la population.

## CONCLUSION

Le changement observé grâce à l'étude des mécanismes de construction de l'opinion à l'échelle régionale, pourrait être appréhendée en deux temps. Un premier temps de changement d'instrument : une nouvelle ingénierie de l'opinion, basée sur une épistémologie différente, fait son apparition et permet à des acteurs institutionnels, souhaitant signifier un changement démocratique dans la relation du citoyen aux autorités, d'incarner leur rhétorique dans une pratique concrète. Un deuxième temps, s'apparentant plus à un changement de conception du processus décisionnel, dans lequel la parole du public construite selon des méthodologies spécifiques est pleinement prise en compte. Si l'expertise délibérative rend possible ce changement de conception, elle ne peut à elle seule sa traduction en acte. Si l'épistémologie nouvelle véhiculée par cette expertise n'est pas comprise ni acceptée par les acteurs classiques de la décision, le changement s'en tiendra à un stade préliminaire, celui de l'instrument, sans jamais irriguer le processus décisionnelle. Si les experts introduisent une nouvelle forme d'opinion, les agents institutionnels, administration et responsables politique peuvent assez aisément décider de ne pas en tenir compte.

L'opinion « délibérée » exige, pour véritablement imprégner la décision publique, d'être portée et défendue au sein même de l'institution par les agents qui la mobilisent, ce qui n'était pas le cas d'une opinion traduite et décryptée par les spécialistes académiques. Nous pourrions même aller jusqu'à dire que l'épistémologie nouvelle qu'elle véhicule doit faire œuvre de pédagogie pour être comprise et intégrée dans les rouages de la fabrication des politiques publiques. Un avis citoyen, s'il est perçu selon une épistémologie classiquement liée aux sondages (l'expression représentative d'une population) peut être très rapidement délégitimé. Le fait de nommer « experts » le groupe de facilitateurs à l'origine du mécanisme, facilitateurs qui déploient par ailleurs des trésors de justification et de savoir faire, ne suffit pas à faire accepter leur travail comme une source de matière première pour la construction des politiques publiques. L'expertise, à elle seule, ne peut convaincre de l'opportunité d'un dispositif. Ainsi, appréhender le lien entre expertise et politique impose de s'interroger sur notre capacité à comprendre le rôle politique de l'expert lorsque nous nous focalisons exclusivement sur lui. Le fait d'observer la présence d'experts, le changement, la succession et la lutte entre ces experts n'est pas une preuve en soi d'une mutation de l'action publique. L'expertise est une ressource mobilisée par des acteurs politiques, au même titre que d'autres ressources, les réseaux, les trophées politiques, etc. Lorsque un type d'expertise est mobilisée, elle introduit un ensemble de représentation et de manière de penser l'action publique (en l'occurrence la place qu'y tient la parole du public). Mais ces représentations doivent être

activées, défendues en tant que telles, faute de quoi face aux routines et aux blocages institutionnels, il se peut que toute l'expertise du monde ne s'évanouisse dans un souffle.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arnstein S. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35 ( 4 ), pp. 216 – 24 .
- Blondiaux L. (2002) « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », *Politix*, Volume 15, Numéro 57, p. 167 – 180
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris : Seuil, La république des Idées.
- Brugidou M., Jobert A., Dubien (2007), «Quels critères d'évaluation pour le débat public ? Quelques propositions», in Revel M. *et al* (dir.), *Le débat public une expérience française de démocratie participative*, Paris : La découverte, pp-305-316
- Dupoirier E. (1995), "The First Regional Political Elites in France (1986-1992): A Profile", Loughlin J., Sonia Mazey (eds), *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, London: Franck Cass.
- Dupoirier E. (1998) « L'opinion des Français sur les Régions et les politiques d'apprentissage », CERAT, Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe.
- Dupoirier E. (2001) « Action publique et sondage : un outil d'aide à la décision ? », in Droesbeke J-J, Lebart L. (dir.), *Enquêtes, modèles et applications*, Paris, Dunod, pp. 67-73
- Dupoirier E. (dir.) (1998), *Régions : la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris: Presses de Sciences Po, 381 p.
- Dupoirier E., Roy B. (1993) « Jugement positif pour les transports », *Le Monde*, 5-6 décembre 1993.
- Dupoirier E., Roy B. (1993), « Le fait Régional en 1992 », CNRS-GRALE, *Annuaire des collectivités locales*, Paris, Librairies techniques, 1993.
- Dupoirier E., Roy B. (1996) « Le fait Régional en 1995 », CNRS-GRALE, *Annuaire des collectivités locales 1996*, Paris : LITEC,
- Dupoirier E., Schajer H-D (1994) « L'identité Régionale : problèmes théoriques, perspectives politiques », in CURAPP, *L'Identité politique*, Paris : Presses universitaires de France.
- Fung A. (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", in *Public Administration Review*, Vol. 66, pp. 66-75
- Goxe A., (2007), "Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques", in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (eds), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*, Paris: LGDJ, Droit et Société, pp. 151-170.
- Hassenteufel P., Fontaine J. (2002), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Jouve, B. (2005), "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté", *Revue française de science politique*, 55, 2, pp. 317-335.
- Keating M. (1998), *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Edward Edgard publishing.

- Lang A. (2007), "But is it For Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment", *Politics and society*, vol 35, pp. 35-70.
- Mayer N. (1993), « In Memoriam: L'apport d'Annick Percheron a la sociologie », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 34, No. 1, pp. 125-133
- Muller P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1).
- Observatoire InterRégional du Politique/Région Midi-Pyrénées (1996), *L'Identité des Régions en France et en Europe*, Paris : Privat.
- Paoletti M. (2007), *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord*, Paris, La Découverte.
- Rowe G., Frewer L (2005), « A typology of public engagement mechanisms », *Science, Technology and Human values*, vol. 30.
- Rui S. (2007), "Changer la donne ou donner le change ?", *Economie et Humanisme*, n°382, pp. 66-70.
- Ryfe D. (2007), "Toward a sociology of deliberation", *Journal of Public Deliberation*, 3 (1), 29 p.