

2020-25

ÉTUDE SUR LA MÉTHODE D'ANALYSE DES CONTROVERSES AU SEIN DU CESE

La crise sanitaire liée à la pandémie de COVID 19 a mis en relief combien la complexité et l'incertitude entourent aujourd'hui la prise de décision publique. Le refus de reconnaître la complexité de telles situations peut conduire à des dérives bien connues et malheureusement fréquentes : le relativisme, selon lequel puisque le sujet est complexe et que la science ne donne pas de réponse définitive, toutes les opinions se valent ; le complotisme ou la défiance, selon lesquels des vérités importantes sont camouflées.

L'ambition de la méthode d'analyse de controverses n'est pas d'apporter une réponse universelle à ces dérives. Elle est de proposer, dans le champ d'intervention du Cese, une contribution méthodologique concrète facilitant la compréhension des points de vue en présence, en les présentant de façon contradictoire, ce qui paraît indispensable à la recherche de solutions raisonnées aux conflits. Il s'agit ainsi d'aider à comprendre la réalité des questions posées, pour permettre ultérieurement de centrer les débats de fond sur la hiérarchisation des arguments et les choix les plus pertinents. La méthode d'analyse décrite dans l'étude s'inscrit dans une démarche collective beaucoup plus large d'amélioration des processus de décisions publiques.

Deux situations propres aux missions du Cese où la bonne compréhension des controverses

est importante expliquent l'origine de la démarche :

- Le Conseil est amené dans un grand nombre de ses productions à faire des recommandations aux pouvoirs publics sur des sujets controversés, à partir des points de vue des organisations de la société civile qui y sont représentées. La façon d'analyser ces controverses y est essentielle : elle doit conduire à distinguer d'une part ce qui peut faire l'objet de consensus entre les organisations représentées au Cese ou donner lieu à l'élaboration d'un compromis entre elles, et d'autre part ce qui relève de divergences de fond, normales dans une société pluraliste et qu'il serait vain de vouloir négliger. Dans ce dernier cas, la mise en évidence des arguments en présence est aussi importante pour construire des avis pertinents, susceptibles d'éclairer les pouvoirs publics tant sur les décisions qu'ils auront à prendre que sur les constats de consensus (souvent déjà connus ou pressentis) ou les pistes de compromis à construire ;
- le projet de loi organique en cours de débat au Parlement prévoit un élargissement des missions du Cese en matière d'organisation de la participation du public à la



Michel Badré

est ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et ancien Président de l'Autorité environnementale.

Il siège au CESE à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques où il représente le groupe Environnement et nature.

Contact :

michel.badre@lecese.fr
01 44 43 64 22

préparation des décisions. Dans ce cadre nouveau, le travail préparatoire d'analyse des controverses existantes sur certaines des questions posées au public devrait revêtir une grande importance. Tout en les adaptant au contexte spécifique d'une participation citoyenne aux débats du Cese, les propositions de cette étude pourraient contribuer à l'amélioration des échanges et des restitutions qui en découleraient : elles permettraient aux citoyennes et citoyens de mieux appréhender, sans disposer d'une expertise initiale sur les sujets traités, quels sont les argumentations et les jeux d'influence en présence dans tout débat controversé.

LES PISTES DE RÉFLEXION DU CESE

SEPT PRÉCAUTIONS METHODOLOGIQUES

La démarche ayant conduit à la rédaction finale de l'étude a permis de mettre en évidence 7 champs nécessitant des précautions méthodologiques :

- Une typologie particulière des sujets, justifiant, pour le CESE, une analyse de controverses : l'analyse de controverses n'apparaît utile que s'il existe un choix clair entre deux ou plusieurs options alternatives.
- La formulation de la question : préciser au maximum la question permet de définir au mieux le champ d'investigation de la réflexion dans la suite de la démarche et exposer les choix qui ont conduit à retenir telle ou telle formulation.
- Le poids relatif des critères (scientifiques, techniques, juridiques, économiques, éthiques...) : une analyse aussi objective que possible des arguments présentés en faveur ou en défaveur de chaque option, sans hiérarchisation des arguments est nécessaire.
- Les sources : aucun élément ne peut être retenu dans une analyse de controverses s'il n'est pas argumenté et sourcé, et si son ou ses auteurs ne sont pas identifiés.
- Une posture de « neutralité active » nécessaire : cette posture est complexe par nature et elle conduit à porter une grande attention à l'exigence et la précision apportées au choix des critères de comparaison des options.
- La synthèse : il s'agit d'un élément essentiel, puisque c'est celui qui servira de base aux phases suivantes de préparation de projets d'avis ou d'études ou de contributions citoyennes.

CINQ ETAPES-CLES DE LA DEMARCHE D'ANALYSE DE CONTROVERSES

- 1. L'opportunité d'une analyse de controverses, dans la préparation d'un avis ou d'une étude du Cese comme dans la conduite d'une opération de participation citoyenne, est à examiner dans chaque cas particulier. Elle dépendra bien sûr principalement des controverses identifiées comme importantes dans le thème traité, mais aussi du calendrier global de l'opération engagée. Cet examen d'opportunité devrait être conduit à l'occasion de la saisine elle-même, et son résultat intégré dans la note de saisine compte tenu de son importance pour la suite des travaux.
- 2. Dans le cas où il est décidé de procéder à une telle analyse, la première mesure à prendre est de désigner l'équipe de deux ou trois personnes responsables du pilotage de l'analyse (normalement choisies parmi les membres et les administrateurs et administratrices de la formation de travail chargée de la saisine).
- 3. Cette équipe de pilotage devra commencer par identifier les principaux thèmes de controverses en relation avec les options de politiques publiques envisageables, et les porteurs d'argumentations relatives à ces controverses. Elle devra, si possible en relation avec ces porteurs d'arguments, formuler précisément les questions controversées.
- 4. Elle devra ensuite expliciter, à partir des sources disponibles, les arguments en faveur ou en défaveur des différentes options répondant aux questions posées.
- 5. Une synthèse globale de ces arguments devra ensuite être établie, pour l'ensemble des questions, en y intégrant les réflexions générales utiles aux travaux ultérieurs de la formation de travail saisie, ou du groupe citoyen. Cette synthèse sera très utilement soumise à la validation des principaux porteurs d'argumentations, si le calendrier le permet. Elle ne devra en aucun cas anticiper sur les positions susceptibles d'être adoptées ultérieurement par la formation de travail ou le groupe citoyen.