



Séminaire LC2S du 16 février 2023

Prises de décisions publiques et conseils citoyens :
quelles perspectives en matière de politiques publiques de
santé ou d'autres natures ?

Philippe BANCE – Professeur des Universités en économie – Université des Antilles-UMR CNRS LC2S et Angélique CHASSY – PhD Économie – EM Normandie

La prise de décisions publiques sujette à de très fortes critiques

- **Les crises se sont multipliées** durant les dernières décennies : sociale, financière, économique, environnementale, sanitaire
- Elles mettent en exergue **une incapacité des Etats**, des différents niveaux d'autorités publiques au plan mondial, à les anticiper, à mettre en œuvre des politiques afin **de s'en préserver et donc une défiance** à leur égard
- Il en résulte aussi **une crise de la représentation politique**, voire des régimes de démocratie représentative, à travers la récusation par une large partie de la population des politiques instituées
- Le **décalage de la prise de décisions publiques vis-à-vis des aspirations citoyennes est dès lors patent**

Une réflexion approfondie se déploie de plus depuis une quinzaine d'années sur **la nécessité d'initier de nouvelles gouvernances publiques** (Osborne, 2010).

Le déploiement de la science participative et de l'implication citoyenne en décisions publiques

- **La science participative est en plein essor** avec un fort engouement depuis une quinzaine d'années par des recherches menées en France et dans divers pays dans lesquelles sont impliqués les citoyens (rapport Houiller, 2016)
- Encore faut-il s'entendre sur la notion : **les citoyens contribuent à la définition du problème et à la collecte de données scientifiques**. On peut plus encore vouloir fonder **une science dite collaborative, en impliquant de plus les citoyens dans l'analyse** elle-même.
- **Dans ce contexte des instances se sont multipliés sous l'égide notamment d'autorités locales** dans les dernières années selon une démarche qui vise à impliquer les citoyens dans le processus de prise de décisions publiques, par la création notamment de Jurys citoyens, de workshops, de Conseils citoyens.

Les conseils citoyens : des outils plus aboutis d'implication citoyenne dans la prise de décision

- Les outils tels les jury citoyens ou les workshops relèvent foncièrement d'une logique de consultation des citoyens plutôt que de prise en compte de leurs préconisations pour la décision. **Les conseils citoyens ont potentiellement des prérogatives plus étendues** (Bance et Chassy, 2019, 2020)
- **On peut les définir comme des instances représentatives des citoyens concernés par la spécification et la mise en œuvre sur un territoire donné d'une politique publique, qui par une institutionnalisation dans la durée et sur la base d'une réflexion scientifiquement éclairée, peuvent énoncer les préconisations citoyennes à adopter.**
- **Ces conseils citoyens peuvent ainsi relever d'une logique de co-construction de l'action publique**, et permettre d'atteindre le cas échéant le niveau décisionnaire le plus élevé de l'échelle d'Arnstein (2007) : le « contrôle citoyen ».
- Mais en régime de démocratie représentative, **cela dépend foncièrement des prérogatives qui leur sont concédées par les décideurs politiques** (comme le montre la consultation citoyenne pour le climat).

Le questionnement sur la politique sanitaire (article de la RSG, nov. 2022)

- **La crise sanitaire COVID-19** a bouleversé le mode de vie de la population. Elle **suscite des interrogations sur son anticipation et sa gestion par les autorités publiques**. Les mises en cause de la pertinence de la gouvernance des politiques publiques à l'œuvre face à cette crise.
- **Elle a révélé les fondements très top-down de l'action publique**, poussant à la réflexion sur l'instauration d'autres formes de prise en compte des aspirations des populations pour une mise en œuvre pertinente de l'action publique,
- **Les Conseils de Citoyens sont-ils dans cette optique des outils de prévention et de gestion concertées des risques sanitaires entre les citoyens et les décideurs publics à l'appui ?**

Le mode d'enquête

Objectif : Identifier de façon précise les ressentis ou éventuelles attentes en matière d'anticipation et de gestion de crises de type sanitaire. **L'enquête fait référence à des Conseils de Citoyens en tant qu'instances réunissant des citoyen(ne)s représentant la population afin de les associer aux décisions publiques.** L'enquête vise à appréhender, par des questions fermées et ouvertes, le positionnement des citoyens sur les enjeux en termes de gouvernances publiques et notamment de préciser s'ils souhaitent être informés et associés plus étroitement via de Conseils de Citoyens à l'évaluation des risques suscités par la crise sanitaire et à la mise en œuvre de l'action publique.

Période : la fin du premier **confinement** (du 20 avril au 11 mai 2020)

Modalités : Administration en ligne du questionnaire. L'échantillon non probabiliste, de type boule de neige, constitué dans le cadre de cette enquête, **compte 315 personnes de 18 ans et plus.** Sa composition sociodémographique est proche de celle de la population française dans son ensemble.



Principaux résultats statistiques obtenus : répondants exprimant une opinion aux questions fermées de l'enquête sur la thématique COVID-19

Questions	L'anticipation ou la gestion de la crise COVID-19	Crise sanitaire et participation citoyenne post-COVID
Pensez-vous avoir été correctement informé(e) par les autorités publiques dans leur gestion de la crise sanitaire COVID-19 ? Thématique : Information – QF	59,41% (Non ou plutôt Non) 40,59% (Oui ou plutôt Oui) (base : 303) (SO+NPS : 3,8 % / base : 315)	
Ressentez-vous le besoin d'être personnellement associé(e) aux décisions - prises par le gouvernement dans la gestion de la crise sanitaire ? Thématique : Association – QF	65,3% (Oui ou plutôt Oui) 34,7% (Non ou plutôt Non) (base : 300) (SO+NPS : 4,7 % / base : 315)	
Vous sentez-vous en capacité de proposer de bonnes solutions dans la gestion de la crise sanitaire ? Thématique : Solution – QF	68,03% (Oui ou plutôt Oui) 31,97% (Non ou plutôt Non) (base : 269) (SO+NPS : 14,6 % / base : 315)	
Êtes-vous globalement en accord avec les décisions prises en France pour gérer la crise sanitaire ? Thématique : Evaluation – QF	62,59% (Non ou plutôt Non) 37,41% (Oui ou plutôt Oui) (base : 294) (SO+NPS : 6,7 % / base : 315)	

Principaux résultats statistiques obtenus : répondants exprimant une opinion aux questions fermées de l'enquête sur la thématique COVID-19

Pensez-vous avoir été associé(e) dans la gestion de la crise sanitaire COVID-19 ? Thématique : Association – QF	83,22 % (Non ou plutôt Non) 16,78% (Oui ou plutôt Oui) (base : 286) (SO+NPS : 9,2 % / base : 315)	
La participation citoyenne aurait-elle été pertinente pour prévenir une crise sanitaire telle celle du COVID-19 ? Thématique : Prévention et Gestion – QFO	78,84% (Oui ou plutôt Oui) 21,16% (Non ou plutôt Non) (base : 293) (SO+NPS : 7 % / base : 315)	
La participation des citoyen(ne)s aux décisions prises par le gouvernement serait-elle importante dans la gestion d'une crise sanitaire ? Thématique : Prévention et Gestion – QFO		81,14% (Oui ou plutôt Oui) 18,86% (Non ou plutôt Non) (base : 297) (SO+NPS : 5,7 % / base : 315)
Les citoyen(ne)s peuvent-ils être associé(e)s de manière pertinente aux prises de décision de nature médicale ? Thématique : Association – QFO		60,14% (Oui ou plutôt Oui) 39,86% (Non ou plutôt Non) (base : 291) (SO+NPS : 7,6 % / base : 315)

Principaux résultats statistiques obtenus : répondants exprimant une opinion aux questions fermées de l'enquête sur la thématique COVID-19

<p>Les citoyens seraient-ils(elles) de bonnes sources d'information pour anticiper une crise sanitaire ? Thématique : Solution - QF</p>		<p>76,57% (Oui ou plutôt Oui) 23,43% (Non ou plutôt Non) (base : 286) (SO+NPS : 8,4 %/ base : 315)</p>
<p>La résolution de la crise sanitaire telle celle du COVID-19 proviendra-t-elle principalement de l'action collective ou de la responsabilité individuelle ? Thématique : Prévention et Gestion – QFO</p>		<p>70,51% (Action collective) 29,49% (Responsabilité individuelle) (base : 295) (SO+NPS : 6,4 % / base : 315)</p>
<p>Des Conseils de Citoyens ouvriraient-ils les décideurs publics à plus d'écoute et de dialogue pour prévenir et gérer les crises ? Thématique : Prévention et Gestion – QF</p>		<p>84,04% (Oui ou plutôt Oui) 15,96% (Non ou plutôt Non) (base : 282) (SO+NPS : 10,5 %/ base : 315)</p>
<p>Quelle est la principale limite de la participation citoyenne en matière de prise de décision publique ? QFO</p>		<p>49,64% (1. Manque de confiance des autorités publiques) – 22,26% (2. Manque de volonté des citoyens de participer) (base : 274) (SO+NPS : 13 %/ base : 315)</p>

Principaux résultats de l'enquête COVID

- **Pour près de 3 répondants sur 5**, il existe un déficit d'information et d'association de la population concernant la prévention et la gestion de la crise sanitaire COVID-19;
- **De même, plus de 3 sur 5** sont en désaccord avec les décisions prises par les autorités publiques ;
- **Près de 7 sur 10** estiment qu'ils ont la capacité de proposer de bonnes solutions et 3 sur 4 pouvoir apporter des informations pertinentes pour anticiper la crise;
- **Plus de 4 sur 5** estiment que la participation citoyenne est une démarche pertinente dans le processus décisionnel pour prévenir ce type de crise;
- **Près de 7 sur 10** considèrent que la résolution d'une crise sanitaire telle celle du COVID-19 procède bien plus de l'action collective que de l'action individuelle;
- **Pour plus de 4 sur 5**, des Conseils de Citoyens offriraient en effet plus d'écoute et de dialogue permettant aux décideurs de considérer les attentes de la population pour mieux prévenir et gérer la crise sanitaire.

Principales conclusions

- L'enquête peut s'analyser comme **un appel citoyen** au changement de perspective des décideurs politiques nationaux.
- Se trouve en effet largement plébiscitée l'idée de donner des prérogatives plus étendues à la consultation citoyenne dans les processus décisionnels publics, car permettant, sans doute, **de mieux considérer les représentations sociales et les attitudes de la population** face au risque en matière de décision collective.
- On peut y voir également **un appel à la confiance** dans la justesse des points de vue citoyens pour mener l'action publique, par leurs conseils et recommandations aux autorités.
- Les Conseils de Citoyens se trouvent, dans cette optique, sont jugés pertinents pour **répondre aux besoins et des citoyens** par l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de santé publique et en tant que structures utiles pour responsabiliser et mobiliser durablement tous les différents types d'acteurs autour d'une politique d'intervention efficace post-COVID-19.
- Mais, pour que se déploie largement à l'avenir de tels conseils, il conviendrait **qu'existe un fort volontarisme politique en la matière**. Les répondants à l'enquête considèrent cependant que la principale limite à la participation citoyenne réside aujourd'hui dans le manque de confiance des autorités publiques à son égard.



Les CC et la Science Participative : un changement de cadre instrumental

Paroles de citoyens dans notre enquête : « Aucune consultation des organes normaux de dialogue social ne semble avoir été faite de façon publique. Tout a eu lieu entre médecins » ; « les spécialistes travaillent en silo et ne sont pas forcément pertinents en dehors de leurs domaines spécifiques alors qu'il s'agit d'un problème qui n'est pas que sanitaire » ; « ce sont le Comité Scientifique et le gouvernement qui ont décidé seuls ».

Réponse gouvernementale

Le gouvernement français a cependant décidé en janvier 2021 de mettre en place un comité de 35 citoyens tirés au sort, pour faire face à la défiance de la population française à l'égard de la vaccination. Le déploiement de cette stratégie adaptative a pu alors être largement perçu comme relevant de la pure communication politique, mise en œuvre à chaud, tardivement, et sans assurance sur la portée du dispositif.

Une défiance envers le politique et le scientifique



EXPERTISE PARTAGÉE

Notre réponse

Paroles de citoyens dans notre enquête : « *les informations sont descendantes et les consignes générales ne sont pas adaptées au terrain* » ou « *écouter et lire les études et conseils scientifiques est à la portée de beaucoup de citoyens* », et plus encore lorsque, pour 60 % d'entre eux, les citoyens peuvent être associés de manière pertinente aux prises de décision de nature médicale.

Il est très utile voire indispensable **d'adosser les CC à des Conseils Scientifiques**, composés de professionnels de santé et de chercheurs pour leur apporter l'éclairage sur les aspects et enjeux techniques des décisions publiques dans le domaine sanitaire.

Expertise partagée



L'ÉCHELON TERRITORIAL

Notre réponse

Paroles de citoyens dans notre enquête : *« ce sont les personnes vivant sur un territoire et connaissant les spécificités sur la situation de leur région qui sont les plus à même de proposer des solutions adaptées ».*

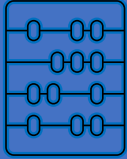
La saisine d'un CC sur les questions sanitaires à l'échelon local ou régional est en effet d'autant plus pertinente qu'associer les citoyens aux décisions y est aisé. De quoi faire des CC de nouveaux outils de management de la décision publique, en l'ancrant sur les caractéristiques propres, à l'échelle locale, des services publics de santé en matière de création de valeur pour la société. **On sort ici du cadre centraliste.**

L'échelon territorial

Discussion : pertinence et opérationnalité de CC en secteur sanitaire



Si la reconnaissance institutionnelle par des CC de l'expertise citoyenne en matière d'action collective peut infléchir les processus décisionnels et en renforcer l'acceptabilité sociale, **ce n'est pas une condition suffisante d'efficacité et d'installation durable** dans le paysage des politiques de santé. La pertinence et l'opérationnalité de CC en matière d'action sanitaire sont des questions de fond qu'il convient d'examiner de plus près.



L'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Les CC doivent s'inscrire dans une démarche participative qui est celle d'un processus complet, tridimensionnel, d'évaluation de l'action publique.

**Pendant la crise sanitaire
et hors crise sanitaire**

- (1) Ex ante : Identifier
- (2) In itinere : Réadapter
- (3) Ex post : Améliorer

Notre démarche méthodologique

On peut en effet procéder ainsi à une évaluation *ex-ante* (l'information et la délibération conduisant à faire des propositions avant que ne soit prise de décision), *in itinere* (en délibérant voire reconsidérant l'action publique adoptée lors de sa mise en œuvre) et *ex post* (en appréciant la portée et des effets de l'action échue pour en changer la nature ou en proposer une reconduction avec réajustement éventuel)

LEVER LES OBSTACLES



Les principales difficultés opposables à l'institutionnalisation sont d'une double nature.

Lever les freins d'ordres sémantique et technique nuisant à l'expression citoyenne.

Risques et Conditions

Des **problèmes de compréhension et de communication des citoyens avec des décideurs publics et des scientifiques** qui accompagnent les CC dans leur fonctionnement.

La mauvaise utilisation voire l'instrumentalisation des CC par les décideurs.

ASSISSE CITOYENNE



Apprentissage Collectif

La mise en place de CC contribue **au déploiement d'un apprentissage collectif** qui conduit les citoyens, fussent-ils tirés au sort dans la population, à s'impliquer fortement dans la spécification de dispositifs rénovés d'action publique. Le CC est en effet **un lieu d'information et d'échanges** avec les autres parties prenantes qui, **sur moyen et long terme**, permet de développer, par la confrontation en dynamique de points de vue multiples, **un apprentissage en commun de l'expertise collective.**



Outils pratiques

On gagnerait à les adosser à **des cahiers de doléances citoyennes**, déjà mis en place par certaines collectivités, ainsi **qu'aux technologiques numériques civiques**), appelées également Civi Tech.

La démocratie sanitaire en question : l'appel à communications du colloque de la Revue des Sciences de Gestion (Paris, juin 2023)

Les problèmes de démocratie en santé mis en exergue avec la crise Covid posent, par delà le thème des conseils citoyens, un ensemble de questions :

- Quels nouveaux modèles de gouvernance mettre à œuvre en secteur sanitaire ?
- Quelles places respectives convient-il de donner aux différentes parties prenantes ?
- Quels devraient être la capacité d'expression et d'influence des usagers sur les orientations de la politique sanitaire, l'organisation des soins, la diffusion de l'information ?

Autant de points essentiels qui, parmi d'autres, ont motivé l'appel à communications du colloque de la Revue des Sciences de Gestion (résumé de propositions à envoyer pour le 15 mars)

Côté conseils citoyens en santé : des modalités d'institutionnalisation à analyser plus précisément

Instituer des conseils citoyens en santé pour en faire des outils de démocratisation conduit à en préciser par delà nos analyses précédentes les modalités de mise en œuvre et fonctionnement :

- Leurs périmètre de compétences et missions en secteur sanitaire ; leur institutionnalisation aux niveaux national et infranational; leur systématisation, spécification de leurs missions et le caractère plus ou moins contraignant au plan décisionnel de leurs préconisations,
- La composition qui les rende légitimes : représentativité de la population (par tirage au sort), pérennité d'existence, renouvellement périodique des membres, durée du mandat de durée, cahiers des charges sur des aspects spécifiques de la politique de santé, sur un territoire ou à l'échelle nationale.
- Les conditions de mise en œuvre de l'expertise en leur sein : règles processuelles communes, pluralisme de l'expertise scientifique, présence de sociologues, gestionnaires, politistes, économistes... de la santé ou généralistes pour débattre et adopter des préconisations et leur acceptabilité sociale.

La perspective élargie de l'appel à communications pour le congrès de l'AFEP (Paris, juillet 2023)

La politique sanitaire n'est qu'un champ d'application particulier de mise en œuvre de conseils citoyens. De multiples questions se posent plus largement, telles :

- Les possibilités et limites de leur institutionnalisation dans d'autres champs d'action publique, les types de politiques les mieux ou les moins bien adaptés à leur implémentation,
- Les types de préconisations les mieux adaptés à telle ou telle politique publique, ou selon l'échelle territoriale considérée,
- Les sources de leur rejet par certaines parties prenantes de l'action publique (décideurs, corps institués, corps intermédiaires...) et de remédiation à cet égard,
- Les modes de prise en compte des expertises scientifiques permettant une réflexion éclairée, l'énonciation de préconisations citoyennes,
- Les conditions permettant de monter les échelons de la participation citoyenne en matière de prise de décisions publiques (échelle d'Arnstein)
- Le caractère performatif d'une généralisation de conseils citoyens...

Autant d'interrogations qui font l'objet de l'appel à communications de l'atelier thématique ouvert du congrès AFEP (résumés attendus pour le 7 mars).



Merci de votre attention