



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



CYCLE DE SÉMINAIRES ▼

La cohésion sociale par ses instruments
Quelle actualité des approches et des méthodes dans le champ social ?

Questions sociales

Séance 5.

**La conférence de consensus
dans le champ social :
une démarche innovante
entre regards d'experts
et débat démocratique ?**

**Jeudi 3 mars 2011
de 14h à 17h30**

**Direction Générale de la Cohésion Sociale
Salle André Ramoff
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75014 Paris**

PROBLÉMATIQUE

La conférence de consensus dans le champ social : une démarche innovante entre regards d'experts et débat démocratique ?

La conférence de consensus est une démarche d'origine américaine développée dans le domaine médical et utilisée en France selon une méthodologie élaborée par la Haute Autorité de Santé (HAS).

Importée dans le champ social, cette méthode présente un caractère innovant en ce qu'elle permet de porter le débat au-delà de la sphère des experts et des professionnels du champ, de favoriser le partage des diagnostics et des analyses sur un sujet donné, d'observer précisément les besoins des usagers, de recueillir la parole des "experts du vécu", d'associer les citoyens au débat, enfin de favoriser l'obtention d'un consensus sur des objectifs et des actions à mener aux fins de diffusion des bonnes pratiques et d'aide à la décision.

Cette note s'attachera dans un premier temps à montrer comment cette méthode, qui se développe dans le champ social dans les années 2000, s'inscrit dans la filiation de celle créée dans le champ médical, à la situer par rapport à d'autres types de dispositifs participatifs et à l'illustrer par les exemples qui feront l'objet d'une présentation lors du séminaire.

Dans un deuxième temps, elle présentera les ambitions et objectifs de la méthode et la manière dont ceux-ci se traduisent dans son schéma organisationnel.

Enfin, la dernière partie de la note questionnera la méthode en mettant en évidence les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle dans le champ social. ■

► L'importation de la méthode de la conférence de consensus dans le champ social

Une méthode créée et utilisée dans le champ médical

Ayant pour origine les “consensus development conferences” organisées aux Etats-Unis depuis les années soixante-dix par l'Office of Medical Application of Research (OMAR) rattaché aux National Institutes of Health (NIH)⁽¹⁾, la méthode des conférences dites “de consensus” est apparue en France à la fin des années quatre-vingt.

Avant d'être importée dans le domaine social, cette méthode a d'abord été largement utilisée dans le domaine médical selon une méthodologie définie par l'Agence Nationale pour le Développement de l'Evaluation Médicale (ANDEM) puis par l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (ANAES) devenue la Haute Autorité de Santé (HAS).

Dans les guides publiés depuis les années quatre vingt dix à l'attention des professionnels, la conférence de consensus est décrite comme une “*méthode d'élaboration de recommandations médicales et professionnelles visant à définir une position consensuelle dans une controverse portant sur une procédure médicale, dans le but d'améliorer la qualité des soins*”⁽²⁾. La rédaction des recommandations est effectuée par un jury indépendant composé de médecins, de chercheurs, de professionnels de santé non médecins, de “méthodologistes”, de représentants des domaines éthique, économique, juridique ou législatif, et de représentants du grand public (associations de malades ou de consommateurs) ou des médias. Le jury est tenu de répondre à des questions préalablement définies par un comité d'organisation et à l'issue d'auditions d'experts et d'un débat public. Lors de la conférence publique, le public présent peut également poser des questions et exprimer son point de vue.

Une méthode recouvrant différentes types de dispositifs participatifs

Hors du champ médical, le terme de “*conférence de consensus*” a été employé pour désigner différents

types de dispositifs participatifs qui diffèrent principalement quant à la composition des membres du jury.

Au Danemark, cette méthode a été importée pour résoudre des questions environnementales au sens large avec pour objectif de réduire le décalage entre les experts, les responsables politiques et les citoyens, en prenant en compte l'expérience quotidienne de ces derniers. Les conférences de consensus américaines dont le panel composant le jury ne comprenait pas de citoyens ont donc été modifiées avec la création d'un panel de profanes. Ainsi, dès la fin des années quatre-vingt, le Danish Board of Technology (organisme doté d'un statut parlementaire équivalent à l'Office Français d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques) a conçu une forme innovante de conférence de consensus qui attribue un rôle central à un panel d'une quinzaine de citoyens ordinaires (“lay people”), recrutés sur la base du volontariat suivi d'un tirage au sort à la manière d'un jury d'assises. Leur sont délégués le choix des thèmes de la conférence, le choix des experts et la préparation des conclusions et recommandations au terme d'un temps de formation et d'appropriation des données.

Le modèle danois de la conférence de consensus a été transposé en France sous la dénomination de “*conférence de citoyens*” et a par exemple été utilisé en 1998 à l'initiative de l'Office Français d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques sur le thème des organismes génétiquement modifiés.

En France, la conférence de consensus s'inscrit en revanche dans la filiation du modèle américain qui fait intervenir un jury pluridisciplinaire et multiprofessionnel, selon le modèle décrit précédemment.

Illustrations dans le champ social

Dans le champ social, et de manière générale dans le domaine non sanitaire⁽³⁾, la méthode de la conférence de consensus est d'utilisation récente et peu fréquente, que ce soit au plan national ou européen.

En France, les illustrations les plus connues sont deux conférences commandées par le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement en 2007 :

[1] <http://prevention.nih.gov/omar/> and <http://consensus.nih.gov/aboutcdp.htm>.

[2] ANAES, *Les conférences de consensus. Base méthodologique pour leur réalisation en France*, 1999, p.3.

[3] Pour une illustration dans le domaine judiciaire, cf. *Conférence de consensus “L'expertise judiciaire civile : Recommandations. Bonnes pratiques juridictionnelles”*, 15-16 novembre 2007, Cour de Cassation, Paris.

- ▶ la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat (19 juin 2007) conduite par la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), en lien avec le Conseil National de l'Habitat⁽⁴⁾,
- ▶ la conférence de consensus consacrée aux personnes sans abri ("*sortir de la rue*" - 29 et 30 novembre 2007) conduite par la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)⁽⁵⁾.

Cette méthode a également été utilisée en 2004 pour définir les bonnes pratiques et les évolutions – notamment législatives ou en matière de recherche (recherches cliniques et recherches-actions) – souhaitables concernant "*la liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux*", sur commande de la Fédération Hospitalière de France avec le soutien du Secrétariat d'Etat aux personnes âgées auprès du Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille⁽⁶⁾.

Par ailleurs, dans le champ de la protection de l'enfance et de la famille, cette méthode a été proposée pour préciser des notions, faire le point sur les connaissances et recommander de bonnes pratiques :

- ▶ par la Défenseure des enfants, pour faire la synthèse des connaissances et des pratiques en matière de médiation familiale⁽⁷⁾,
- ▶ par la Cour des comptes pour préciser la notion d'informations préoccupantes⁽⁸⁾,
- ▶ et dans le rapport sur l'adoption élaboré par J.-M. COLOMBANI, pour définir les critères d'utilisation de l'article 350 du code civil relatif à la déclaration judiciaire d'abandon⁽⁹⁾.

Au niveau européen, la méthode a été utilisée pour la première fois dans le champ social fin 2010. Une "*conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme*"⁽¹⁰⁾

a été organisée par la présidence belge de l'Union européenne, en collaboration avec la Commission européenne. Elle a été coordonnée par la Fédération européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans Abri (FEANTSA) avec le partenariat des autorités publiques françaises riches de l'expérience acquise lors de la conférence de consensus conduite par la FNARS fin 2007. La méthode a ici été présentée comme "*un outil unique, flexible et pratique pour faciliter les progrès politiques sur des questions pour lesquelles un manque de compréhension commune bloque les progrès politiques*". Plus précisément, un des objectifs était d' "*améliorer l'efficacité de la MOC pour le suivi transnational et l'apprentissage mutuel sur le sans-abrisme, développant au maximum son potentiel afin de faciliter les progrès sur le sans-abrisme dans les différents Etats membres en créant un cadre de référence servant à mesurer les progrès et identifier les bonnes pratiques*".

▶ La traduction des objectifs de la méthode dans le schéma organisationnel

La double ambition de la méthode dans le champ social

Si l'on considère que "l'instrument matérialise les intentions"⁽¹¹⁾, on peut s'interroger sur les raisons qui motivent le choix de cette méthode parmi les instruments du social⁽¹²⁾.

Ce choix résulte du constat de l'existence d'une controverse sur le sujet traité appelant la recherche de solutions consensuelles. En témoigne la lettre de mission adressée par le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement au président de la HALDE le 19 juillet 2006 : "*De nombreuses propositions sont avancées pour*

[4] Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat, 19 juin 2007 : *Recommandations pour la diversité sociale dans l'habitat. Rapport du jury remis à Mme C. BOUTIN, Ministre du Logement et de la Ville le 23 octobre 2007*, HALDE, Conseil National de l'Habitat. http://www.halde.fr/Conference-de-consensus-sur-la.11567.html?id_article=10982

[5] FNARS, Conférence de consensus "*sortir de la rue*" sur les sans-abri, 29- et 30 novembre 2007 : <http://sans-abri.typepad.fr/>

[6] Conférence de consensus "*Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité*", 24 et 25 novembre 2004, Paris [Fédération Hospitalière de France - Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille].

[7] La Défenseure des enfants – rapport thématique 2008 : "*Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles*", VERSINI Dominique, Paris, France, La documentation française, novembre 2008, pp. 240-241.

[8] Cour des comptes, rapport public thématique "*La protection de l'enfance*", Paris, Octobre 2009.

[9] *Rapport sur l'adoption*, COLOMBANI Jean-Marie, Présidence de la République, Premier ministre, Paris, La Documentation française, collection des rapports officiels, 19 mars 2008.

[10] Conférence européenne de consensus sur le sans abrisme, Bruxelles, 9 et 10 décembre 2010.

[11] LASCOURMES P. et SIMARD L., "*L'action publique au prisme de ses instruments*", introduction, in *Revue française de Science politique*, n°1, volume 61, février 2011, p. 6.

[12] Pour une présentation de ces différents instruments, cf. le cycle de séminaires "*La cohésion sociale par ses instruments*", 2010-2011, Centre d'Analyse Stratégique (CAS) et Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), consultable sur <http://www.seminaire-cohesion-sociale.fr>

améliorer cet état de fait mais sans qu'aucune ne recueille une véritable unanimité. Les points de vue sont souvent tranchés. Les solutions imaginables apparaissent délicates (...) Vous avez bien voulu accepter que le comité interministériel à l'intégration (...) vous confie l'organisation d'une conférence de consensus, sur la question de la diversité sociale dans l'habitat (...) Il s'agit là d'une méthode de travail inédite dans le champ de l'intégration mais nous espérons qu'elle permettra de réelles avancées sur la problématique délicate à laquelle nous sommes confrontés (...) Nous ne doutons pas que vous saurez, à partir de l'avis que vous recueillerez des experts et des acteurs mobilisés, proposer des solutions consensuelles et mettre en évidence des bonnes pratiques sur ce thème parfois trop passionné”.

De même, il convient de rappeler que la commande de la conférence de consensus sur les sans-abri a été effectuée dans le contexte particulier de l'action très médiatisée menée pendant l'hiver 2006-2007, par les Enfants de Don Quichotte, et qui a eu pour effet de mettre la question du sans-abrisme au cœur de l'agenda politique.

Du point de vue des effets attendus, l'ambition de la méthode dans le champ social est double :

- ▶ aider les acteurs et professionnels dans leurs pratiques en les informant de l'état des connaissances et des bonnes pratiques grâce à l'élaboration d'une synthèse exhaustive et à la diffusion de recommandations consensuelles,
- ▶ constituer une aide à la décision pour élaborer des politiques publiques.

On peut trouver une illustration de cette double ambition dans la présentation faite par la présidente du comité d'organisation de la conférence de consensus sur les sans-abri : *“La Fnars souhaite que soit organisée une conférence de consensus sur l'urgence, qui s'inspire du modèle utilisé dans le secteur médical, pour définir les meilleures pratiques professionnelles en fonction de l'état des connaissances un jour donné. (...) Pourquoi une telle démarche ? Parce que tous les acteurs, qu'ils soient associatifs, institutionnels, ou responsables publics, ont aujourd'hui l'intuition qu'il est nécessaire de*

mettre en œuvre une nouvelle méthode pour contribuer à l'élaboration d'une véritable politique publique en direction des personnes sans-abri. (...) Parce que, pour conduire une dynamique politique de changement, les responsables politiques ont besoin de l'expression d'un consensus des acteurs, qui puisse rejoindre une attente de l'opinion publique. Parce qu'il est urgent de repartir des besoins des personnes pour fonder une politique. La conférence de consensus que nous organisons souhaite répondre à ces exigences. C'est une première dans la lutte contre l'exclusion. Elle se veut être une nouvelle façon de penser une politique publique à travers l'élaboration de recommandations précises qui permettent d'apporter des solutions concrètes, sur le long terme, pour celles et ceux pour qui l'exclusion apparaît aujourd'hui comme une fatalité”. Nicole Maestracci, Présidente du comité d'organisation.

Dans ses recommandations, le jury de la conférence de consensus sur la liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médicaux-sociaux met quant à lui surtout l'accent sur la capacité de la méthode à élaborer des recommandations professionnelles permettant d'établir des *“éléments structurants de bonne pratique”*⁽¹³⁾. La nécessité d'une réflexion sur le cadre normatif et les suggestions d'évolution législatives sont également présentes.

La traduction dans le schéma organisationnel

L'importation de la méthode dans le champ social n'a pas conduit à l'élaboration d'une base méthodologique spécifique et la référence reste le guide méthodologique élaboré par l'ANAES⁽¹⁴⁾ auquel il est parfois fait mention de manière explicite en avant-propos du rapport final : *“cette conférence a été organisée et s'est déroulée conformément aux règles méthodologiques préconisées par l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (ANAES)”*⁽¹⁵⁾.

Afin de répondre aux objectifs précités, le schéma organisationnel de la conférence de consensus (cf. encadré 1) emprunte à trois modèles :

- ▶ le modèle de la conférence scientifique au cours de laquelle des EXPERTS exposent et discutent leurs travaux en répondant à des questions précises définies préalablement par un COMITE d'ORGANISATION,

[13] Conférence de consensus “Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité”, op. cit. pp. 27 et 28.

[14] ANAES, Les conférences de consensus. Base méthodologique pour leur réalisation en France, 1999.

[15] Conférence de consensus “Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité”, op. cit. p. 8.

- ▶ le modèle du débat démocratique où chaque participant (les EXPERTS et le PUBLIC, constitué des acteurs sociaux concernés ou intéressés par le sujet) peut exprimer son point de vue,
- ▶ et le modèle judiciaire, avec l'intervention d'un JURY, multidisciplinaire et multiprofessionnel, qui, à huis-clos, statue sur les questions posées et élabore des recommandations de la manière la plus indépendante et la plus objective possible.

Celle-ci comporte deux phases :

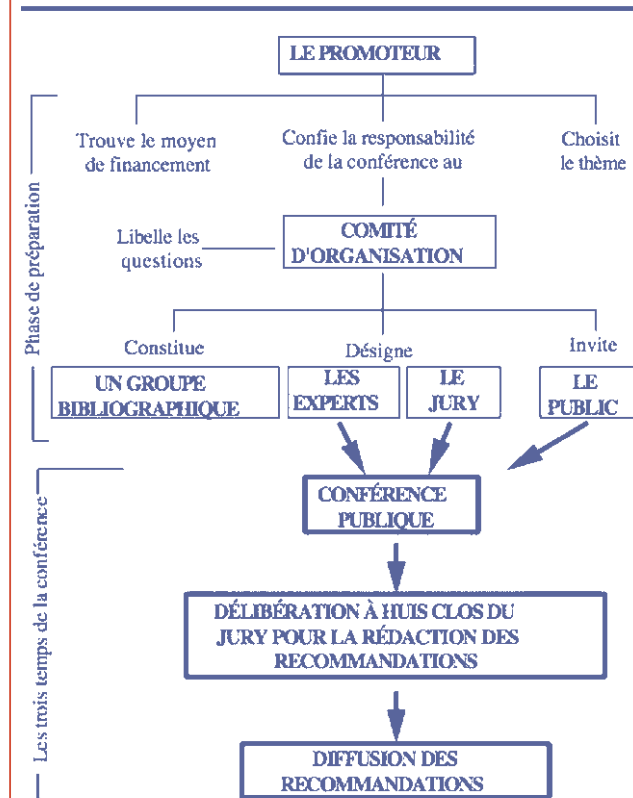
- ▶ une phase préparatoire pilotée par un comité d'organisation,
- ▶ et la phase de la conférence publique proprement dite comportant l'audition d'experts par le jury et les questions du public, et à l'issue de laquelle les recommandations sont élaborées par le jury se réunissant à huis clos.

La phase préparatoire

La conférence de consensus est préparée pendant plusieurs mois par un comité d'organisation qui rassemble des représentants des principaux acteurs institutionnels ou associatifs du domaine concerné ou du sujet traité (cf encadré 2).

Encadré 1 : Les conférences de consensus. Base méthodologique pour leur réalisation en France

Organisation d'une conférence de consensus



La procédure est engagée après définition par le "promoteur" (un organisme professionnel, une association ou fédération d'associations, un Ministre) de la mission assignée à la conférence de consensus (c'est-à-dire ses grands axes de réflexion). Il sera le destinataire des recommandations élaborées au terme de la conférence.

Encadré 2 : L'exemple de la composition du Comité d'organisation de la conférence de consensus "sortir de la rue" conduite par la FNARS (13 membres)

Nicole MAESTRACCI [présidente de la FNARS], Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT [inspecteur général honoraire des affaires sociales], Geneviève GUEYDAN [ANDASS - Association Nationale des Directeurs de l'Action Sanitaire et Sociale], Graciela ROBERT [Médecins du Monde], Michel CASTELLAN [INSEE], Laurent CHAMBAUD [IGAS], Philippe COSTE [DDASS de Paris], Julien DAMON [sociologue], Pascale ESTACHAHANDY [Médecins du Monde], Jean-Baptiste LEGRAND [Enfants de Don Quichotte], Marie LOISON [sociologue], Marc MARTIN [Ecole de la 2^{ème} chance - Toulouse], Pascal NOBLET [DGAS], Freek SPINNEWIJN [FEANTSA].

Sa taille est limitée pour garantir l'efficacité des réunions de travail qui seront coordonnées par le Président du comité d'organisation. Selon les critères posés par le guide méthodologique précité, celui-ci doit ne pas avoir de conflit d'intérêt sur le sujet traité.

Le comité d'organisation a la charge d'établir le budget prévisionnel de la conférence, en lien avec le promoteur, et de s'occuper de son aspect logistique (moyens humains et matériels).

Les membres du comité d'organisation travaillent ensemble à la délimitation du thème traité et à la définition de questions précises auxquelles les experts et, *in fine*, le jury devront répondre. Ces questions sont

prioritairement des questions-clés sur lesquelles il n'existe pas de consensus et auxquelles une réponse doit être apportée pour améliorer les pratiques et ouvrir des perspectives d'évolution des politiques publiques.

Le comité désigne également les experts, ainsi que les membres du jury et son président. Plusieurs critères sont posés par le guide méthodologique concernant ce choix : la pluridisciplinarité et l'indépendance des membres du jury par rapport aux intérêts en jeu, la compétence reconnue des experts sur le thème retenu et leur diversité afin de refléter la diversité des points de vue sur le sujet. L'exemple de la composition du jury de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat montre que les membres du jury sont souvent choisis parmi les professionnels du domaine traité (encadré 3).



Encadré 3 :

L'exemple de la composition du Jury de la conférence de consensus sur la mixité sociale dans l'habitat conduite par la HALDE en lien avec le Conseil National de l'Habitat

Louis BESSON (président de la communauté d'agglomération Chambéry métropole, ancien ministre), **Claude BREVAN** (ancienne déléguée interministérielle à la ville), **Cristina CONRAD** (présidente du Conseil régional de l'ordre des architectes d'Île-de-France), **Francis CUILIER** (directeur général de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole), **Jean-Pierre DUPORT** (conseiller d'État, membre du Conseil national de l'information statistique, membre du Conseil économique et social), **Bruno FORTIER** (urbaniste, chercheur), **Aminata KONE** (secrétaire générale adjointe de la Confédération syndicale des familles), **Bernard LACHARME** (secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées), **Nicole NOTAT**, présidente du jury (membre du collège de la HALDE, présidente de Vigéo), **René PALLINCOURT** (président de la FNAIM), **Jean-Marc PINET** (président du directoire de Logirem), **Étienne PINTÉ** (député, maire de Versailles), **Michel PIRON** (député, maire de Thouarcé, président du Conseil national de l'habitat), **Catherine SABBAAH** (journaliste indépendante, présidente de l'Association des journalistes de l'habitat et de la ville), **Françoise TAIEB** (trésorière et membre du bureau de l'association "La Mie de pain").

Désigné par le comité d'organisation et en lien avec celui-ci, un groupe bibliographique est chargé de faire une synthèse des connaissances disponibles sur le thème de la conférence pour fonder la réflexion du jury.

Durant la phase préparatoire, chaque membre du jury travaille de façon individuelle à partir des textes rédigés par le groupe bibliographique et par les experts qui lui sont remis par le comité d'organisation. Ce travail individuel n'exclut pas un travail structuré en sous-groupes sur des questions ciblées et en fonction des compétences et des centres d'intérêt de chacun. La limite est probablement parfois délicate à trouver entre la richesse que constitue un travail commun préalable et l'impératif de ne pas aboutir à un texte de consensus du groupe avant la conférence proprement dite.

La conférence publique

Lors de la conférence publique, le jury recueille l'ensemble des éléments d'information fournis par les experts et le public. Les experts doivent répondre aux questions précises qui leur ont été préalablement soumises et apporter les éléments de preuve qui soutiennent leur position.

Ils sont soumis aux questions du jury et du public, notamment sur les points les plus controversés. Le jury note, au cours des interventions et des débats, les points d'accord et de désaccord qui apparaissent.

Les recommandations

À l'issue de ces auditions, les membres du jury se réunissent à huis-clos pour élaborer les recommandations dans un délai limité (24 à 48h). Ils doivent produire un texte qui répond aux questions posées. Le guide méthodologique précité assigne un double rôle au président du jury dans le cadre de ce qui peut être assimilé à un "délibéré" : celui de veiller à ce que les différentes options possibles, leurs avantages et leurs inconvénients soient pris en compte et que la position finalement retenue par le jury indique clairement le niveau de pertinence (on parle aussi de "preuve") qui la soutient et le degré de consensus atteint. Les désaccords persistants doivent être signalés dans le texte des conclusions et recommandations qui, à l'issue de la conférence, sera rendu public et remis au promoteur.

➤ Questionnements et conditions de la mobilisation pertinente de la méthode dans le champ social

A quelles conditions la méthode de la conférence de consensus peut-elle être mobilisée de façon pertinente pour aider à construire ou améliorer les politiques sociales ?

Quels sont les bénéfices et les limites de cette méthode ? Quels sont les écarts observés entre les effets attendus et les effets constatés ?

Le projet est-il affecté par le processus même de sa germination ?

Quelle place des savoirs et des savoir-faire d'expérience ? Quel type de "consensus" est produit ? Quelles complémentarités ou tensions de légitimités entre la participation, la représentation et l'expertise ?

A quelles conditions cette méthode favorise-t-elle une dynamique sociale et constitue-t-elle une réelle aide à la décision ?

Autant de questions que cette méthode pose dans le champ social.

Dans un contexte où le recours à la cohésion sociale se réfère à une prise en compte des besoins sociaux supposée plus large que le périmètre traditionnel de l'action sociale⁽¹⁶⁾, intégrant le "vivre ensemble" et la citoyenneté, la méthode de la conférence de consensus peut être considérée comme une approche innovante très pertinente. En effet, elle peut permettre, par une participation des usagers, des bénéficiaires et des citoyens au débat :

- ▶ de porter celui-ci au-delà de la sphère des experts et des professionnels du champ,
- ▶ de reconnaître leur capacité à trouver des réponses concrètes à leurs difficultés de vie quotidienne,
- ▶ de rapprocher l'intervention publique de leurs besoins.

Dans cette perspective, la prise de parole des usagers et des "experts du vécu" (cf. encadré 4) et le recours à un mode de délibération fondé sur la recherche du consensus apparaissent comme des outils au service

d'une démarche d'amélioration des prestations et des services offerts et d'une meilleure légitimité des politiques publiques dans le champ social.

Associer les savoirs des experts et le savoir-faire des experts d'expérience

Le modèle médical de la conférence de consensus ne prévoit pas d'institutionnaliser le recueil de la parole des "experts du vécu", c'est-à-dire des patients eux-mêmes. Transposée dans le domaine social, la méthode a notamment été pensée comme le moyen d'associer les savoirs des experts et le savoir-faire des "experts du vécu" et, de manière plus large, des professionnels qui sont à leur contact. A cette fin, elle s'est enrichie d'outils permettant aux usagers ou bénéficiaires de l'action sociale de s'exprimer sur leur vécu et de donner leur avis (cf. encadré 4).

En outre, le regard croisé des personnes de terrain (professionnels et "experts du vécu") sur des sujets de fond permet de mettre en évidence des convergences, mais aussi des écarts – parfois peu visibles pour les institutionnels – qui peuvent être invalidants pour l'action publique.



Encadré 4 :

Prendre en compte de la parole des personnes sans abri ou la pratique des forums locaux

La conférence de consensus sur les sans abri conduite par la FNARS a croisé le regard des personnes sans abri avec celui des professionnels (travailleurs sociaux, veilleurs de nuit...) sur deux questions fondamentales :

- la sortie de rue, l'insertion, qu'est ce que cela veut dire ?
- le ressenti des personnes sans abri sur les structures d'hébergement : pourquoi les fréquentent-elles ou non ?

Cette expertise, conduite sous la forme de forums locaux organisés dans trois régions (en Pays de Loire à Angers, en Ile de France à Paris et en Paca à Avignon). Ces forums avaient pour vocation de mettre en évidence des points de vue consensuels, complémentaires ou divergents entre des personnes sans abri et des professionnels. Les éléments recueillis ont été restitués lors de la conférence par le consultant chargé de l'animation des forums locaux et par quatre personnes sans abri et deux professionnels volontaires.

[16] Cf. la 1^{ère} séance du cycle de séminaire intitulée "De l'action sociale à la cohésion sociale, vers un nouveau modèle d'intervention publique ?", consultable sur <http://www.seminaire-cohesion-sociale.fr>

Les forums locaux ont été organisés selon le schéma suivant :

Pendant une journée entière, un groupe d'une dizaine de personnes sans abri et d'une dizaine de professionnels ont été conduits à répondre aux deux questions précitées.

Le matin, les intéressés ont travaillé séparément : les personnes sans abri, sur la base de leur vécu personnel et les professionnels, sur la base de leur expérience de terrain.

L'après midi, les deux groupes ont confronté leurs points de vue et leur expérience et en ont débattu, l'objectif étant "d'apporter le point de vue collectif des usagers et des professionnels sur les questions posées (travail du matin) et de nourrir une réflexion contradictoire (avec des professionnels de terrain) sur la pertinence des politiques publiques au regard des besoins et attentes des sans abri [débat de l'après midi]".

Une démarche similaire a été instituée lors de la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme. A côté des informations présentées par les experts, ont été présentées les opinions des personnes sans-abri recueillies lors d'une consultation préalable coordonnée par le Front commun des SDF (une plate-forme nationale réunissant des sans-abri et d'anciens sans-abri en Belgique).

Par ailleurs, en amont de la conférence publique, les organisateurs de la conférence de consensus peuvent prévoir la consultation des organismes concernés par le thème traité, comme cela a été le cas dans le cadre de la phase préparatoire de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat avec l'audition des représentants de l'ACSE, de l'ANRU, de la DIV, de la FNAIM, de la Fondation Abbé Pierre, de l'UNAF...

Dépasser le conflit, la partialité, la singularité par la recherche du consensus

Le recours à un mode de délibération par consensus est de nature à garantir une plus grande effectivité et une meilleure légitimité des politiques publiques dans le champ social.

Il manifeste la volonté de s'accorder sur le fond et pas uniquement sur la procédure. Il dégage une image de mesure voire de sagesse, en excluant la logique du conflit, de la partialité, de la singularité.

Sous sa forme la plus stricte, le consensus peut être défini comme une procédure de prise de décision, exclusive du vote, consistant à constater l'absence de toute objection, présentée comme étant un obstacle à l'adoption de la décision en cause. Entendu plus largement, il devient synonyme d'accord général, ce qui n'implique pas nécessairement le caractère unanime de l'accord.

Le caractère consensuel des recommandations adoptées à l'issue d'une conférence de consensus peut donc témoigner d'accords plus ou moins larges au sein du jury. C'est ce constat qui motive les critiques parfois émises pour dénoncer le "consensus mou" que dégagerait le jury en cherchant le compromis autour du plus petit dénominateur commun.

Le caractère irréductible des divergences peut, exceptionnellement, appeler le recours au vote. Les obstacles à la formation d'un consensus sont notamment liés à la composition du jury qui est de nature à favoriser l'expression de positions divergentes.

L'accord doit donc être recherché par-delà la pluralité, ce qui suppose de parvenir à élaborer un langage commun.

La première condition pour rapprocher les points de vue est l'échange d'informations. Aristote signalait déjà dans l'*Ethique à Nicomaque*⁽¹⁷⁾ que le discernement de ce qu'il convient de faire dans une situation donnée, la sagesse pratique (*phronesis*), l'intelligence normative, se nourrit de la connaissance des réalités concrètes. Dans la mesure où la justesse du jugement est hautement dépendante de l'expérience et de l'information de celui qui juge, une connaissance précise des réalités semble favoriser la convergence. C'est la raison pour laquelle, sur la base des informations présentées lors de la conférence, la réflexion doit se nourrir en premier lieu du dialogue entre les participants. Les échanges entre les experts, les usagers ou citoyens et les membres du jury deviennent alors une richesse qui s'opère dans un vaste jeu d'interactions.

Certains auteurs ont théorisé la manière dont l'accord se construit sur la communication, la procédure (K.O. APEL, J. RAWLS, J. HABERMAS).

[17] ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, 7^{ème} Edition, VRIN, 1990.

On pourrait considérer que la légitimité des membres du jury et des recommandations qu'ils émettront repose sur un postulat de type habermassien, à savoir qu'une argumentation, entre individus rationnels, dans des conditions de liberté, d'indépendance et de pluralisme, animés par le souci de déterminer la meilleure décision possible, permet de faire émerger une norme bonne. Mais dans la réalité, la logique délibérative des conférences de consensus met plutôt en œuvre un jugement de type prudentiel, au sens aristotélicien de la recherche de la juste mesure au cas par cas. L'accord peut se faire sur une décision ponctuelle considérée comme bonne alors qu'il y a désaccord irréductible sur les principes qui la motivent. Autrement dit, en l'absence d'une rationalité partagée, quand la raison commune vient à manquer, c'est l'existence d'une bonne foi commune et d'une volonté d'entente qui permet de dégager un accord. En pratique, cet objectif suppose le détachement vis-à-vis des particularismes, l'exclusion de toute profession de foi. En se référant aux notions développées par Max Weber⁽¹⁸⁾, on peut comprendre la démarche consensuelle comme une entreprise de dépassement de l'éthique de conviction au profit d'une éthique de responsabilité. Il s'agit donc d'appréhender les questions posées en faisant abstraction des positions individuelles ou plutôt de les confronter, non sur leurs fondements mais sur leurs objectifs, afin de dégager un point de vue qui vaille pour tous. Cela suppose une entreprise de généralisation et de neutralisation visant à dépasser la singularité et la partialité des protagonistes et qui constitue une modalité supplémentaire de participation au débat⁽¹⁹⁾.

Les exigences de l'approche participative

L'approche participative que constitue la conférence de consensus est exigeante, notamment du point de vue méthodologique. Elle nécessite du temps, une organisation rigoureuse et un investissement financier

conséquent. Mais surtout elle exige une implication forte des différents acteurs et, notamment, la participation effective des usagers, "experts du vécu" et citoyens au débat. En outre, une forte capacité de synthèse et de mise en perspective des observations et points de vue des protagonistes est requise, ainsi qu'une capacité à s'entendre tant sur la procédure que sur le fond, à savoir la production de recommandations consensuelles.

La méthode de la conférence de consensus semble être particulièrement adaptée :

- ▶ lorsque le thème à traiter correspond à une préoccupation sociale d'importance (importance ou gravité du sujet, fort intérêt porté par les professionnels, fort impact sur le terrain) et donne lieu à une controverse qui nécessite un débat public et une prise de position des professionnels et des pouvoirs publics,
- ▶ lorsque le thème à traiter est bien délimité et peut se décliner en questions précises.

Si toutes ces conditions ne sont pas réunies, la conférence de consensus risque de n'apparaître que comme un "super colloque" produisant des synthèses de qualité mais sans caractère opérationnel, soit dans la pratique des professionnels, soit en termes d'aide à la décision pour élaborer des politiques publiques⁽²⁰⁾.

Elle court alors le risque de perdre son caractère innovant et sa capacité à impulser une dynamique d'action publique, entre regards d'experts et débat démocratique.

[18] WEBER M., *Le Savant et le Politique*, Paris, PLON, 1959.

[19] MEMMI D., colloque de l'Association Française de Science politique, intervention in "*Transformations structurelles de l'espace public*", séance 3 « la montée en généralité », résumé, p. 6

[20] Pour une analyse critique de la conférence de consensus consacré aux sans-abri, cf. par exemple NOBLET P., *Pourquoi les SDF restent dans la rue*, Editions de l'aube, 2010, pp. 91-100.

**PLUS
D'INFOS**

www.seminaire-cohesion-sociale.fr



Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
Tél. 01 42 75 60 00



Direction Générale de la Cohésion Sociale
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75014 Paris
Tél. : 01 40 56 60 00