

CONFERENCES DE CITOYENS

ECLAIRAGE SUR UNE PROCEDURE PARTICIPATIVE

DATE DE REDACTION : 26/06/2010

DERNIERE MISE A JOUR : 5/02/2011

RESUME

La conférence de citoyens est une procédure de participation véritable qui combine une formation préalable (où les citoyens étudient) avec une intervention active (où les citoyens interrogent) et un positionnement collectif (où les citoyens discutent en interne puis avisent). Elle apparaît aujourd'hui, et après de nombreuses expériences mondiales, capable d'aider les élus à faire les choix les plus propices au bien général. Le prix à payer pour cet exercice démocratique est de le limiter à un petit nombre de citoyens tirés au sort plutôt que de consulter la population entière. En retour et au contraire d'autres procédures « participatives », celle-ci s'achève par la production d'avis, pas nécessairement unanimes, mais réfléchis collectivement et rédigés par les citoyens eux-mêmes.

MOT(S)-CLE(S) : participation, choix technologiques, citoyenneté

PUBLIC(S) VISE(S) : citoyens, associations, élus, médias, enseignants, entreprises innovantes, chercheurs

DEFINITION DES CONCEPTS ET NOTIONS UTILISES

- **Diversité du panel :** à la différence de la représentativité statistique (qui exigerait au moins un millier de personnes), la diversité des citoyens dans un jury consiste à veiller que les grandes catégories socio-économiques, géographiques, ainsi que la diversité des sexes et des âges sont représentés. Ceci est possible même dans un petit échantillon de 15 personnes.
 - **Participation :** dans la conférence de citoyens la participation exige une formation réelle, laquelle nécessite des informations variées et même contradictoires, à la recherche de l'exhaustivité. Les membres de ce jury citoyen interviennent eux-mêmes dans leur formation, en particulier par le choix du programme de la conférence publique finale où ils interrogeront des experts désignés par eux. Mais il n'y a participation véritable que si les élus tiennent compte de l'avis exprimé par les citoyens. Pour décider des choix politiques.
-

CONTEXTE – ÉTAT DES LIEUX

Certaines innovations sont diffusées alors qu'elles font l'objet de controverses ouvertes. Dès que les incertitudes sur l'intérêt et les conséquences des technologies sont importantes, les autorités, soumises aux actions de lobbying menées par des intérêts privés, devraient aussi collecter et discuter les points de vue des simples citoyens, au-delà du cercle des experts habituels. Les bases pour une telle procédure ont été proposées, il y a 20 ans, par le Danemark sous l'appellation "conférence de citoyens" (CdC), mais, malgré plusieurs dizaines de CdC recensées dans de nombreux pays, la méthodologie reste empirique et sujette à de larges variations au point que l'on confond souvent les diverses procédures disponibles, par exemple en assimilant conférence de citoyens à conférence de consensusⁱ. L'ambition des CdC de contribuer effectivement à la décision politique passe par leur crédibilité, laquelle exige que des règles claires en garantissent l'objectivité et la pertinence. C'est seulement à ce prix qu'on pourrait obtenir des responsables politiques qu'ils prennent en compte les résultats des CdC au moment de faire les lois et règlements. Les « conférences de citoyens » se sont récemment multipliées en France (on en dénombrait 4 entre 1999 et 2008 puis 4 en 2009-2010) en négligeant de plus en plus la rigueur du protocole qui permettrait la validation de ces procédures. A la suite de la proposition faite en 2010 par le député Jean Léonetti, un projet de loi devrait être adopté pour confier au Comité national d'éthique l'organisation de CdC sur des sujets de bioéthique. Mais dans la discussion parlementaire préliminaire on a pu voir les députés de toutes tendances se débattre pour priver ce projet de toute consistance démocratique réelleⁱⁱ.

EXPOSE DE LA PROBLEMATIQUE

La participation ne se réduit pas à l'information ou même à la concertation car le citoyen doit être un acteur, pas un spectateur, et il ne suffit pas que le public "participe à un débat" pour prétendre qu'il choisit son avenir alors qu'il n'a pas réellement participé à la décision. De véritables leurre démocratiques sont souvent agités par le pouvoir politique pour résoudre les contradictions entre les projets qu'il veut imposer et les choix ou les souhaits de la société, particulièrement à propos d'innovations technologiques. Ainsi, que ce soit pour la culture de plantes transgéniques, le tracé d'une autoroute, l'implantation d'un incinérateur, l'escamotage des déchets nucléaires ou la dissémination de produits potentiellement dangereux, le pouvoir local ou national promet "d'informer" le public et de le "consulter". Ces démarches, outre le fait qu'elles interviennent presque toujours alors que les décisions ont déjà été prises, ont peu à voir avec une participation effective. Elles utilisent les arguments d'autorité des experts officiels et ignorent les divergences entre divers savoirs technoscientifiques comme la pluralité des analyses provenant de savoirs non techniques. De plus, les élus, même de bonne foi, restent incomplètement informés tant leurs compétences sont débordées par les avancées rapides de la technoscience et ils ne peuvent alors que faire écho aux arguments portés par des groupes d'intérêt puissants, c'est-à-dire presque toujours pencher du côté de l'acceptation de l'innovation. C'est en quoi l'intervention des citoyens, au nom desquels est développé le « progrès », est nécessaire, tant pour légitimer la décision que pour l'accorder le plus sûrement possible au bien commun. Il existe pour cela bien des procédures possibles : jury citoyen, sondage délibératif, atelier scénario, ...ⁱⁱⁱ À ce jour, le Débat Public (DP) est, en France, la seule procédure "participative" régie par la loi (depuis 2002) et donc assez bien codifiée. Sa gestion dépend de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui crée des commissions particulières (CPDP) pour chaque thème mis en débat. Les thèmes soumis au DP sont très nombreux (des dizaines chaque année), car ils portent sur des projets essentiellement locaux (surtout urbanisation), alors que la CdC est surtout destinée à traiter des problèmes globaux concernant l'humanité (plantes génétiquement modifiées, nanos, nucléaire, bioéthique, etc.). On notera que c'est seulement dans la CdC que les informations données aux citoyens sont dosées par un comité de pilotage non partisan de telle façon qu'une option particulière ne soit pas favorisée et que les diverses positions connues trouvent place auprès du panel de citoyens. Ce résultat est obtenu par la recherche d'un consensus sur le programme d'information proposé aux citoyens par le comité de pilotage, malgré la pluralité délibérée des opinions présentes au sein de ce comité. Par ailleurs, les avis de la CdC sont rédigés par les citoyens eux-mêmes qui y expriment aussi leurs dissensus, alors que le "bilan" d'un DP se veut neutre et est dressé par un rédacteur nommé par la CNDP. Il est évidemment facile pour les décideurs "d'oublier" les points qui ne leur conviennent pas dans un rapport lui-même déjà subjectif puisque rédigé par un rédacteur qui s'efforce de "ne pas prendre position".

Une carence importante des CdC est que ces procédures ne répondent pas encore à un cahier des charges

suffisamment précis et rigoureux pour assurer leur qualité et donc leur crédibilité. Malgré plus d'une centaine d'expériences mondiales depuis 20 ans aucune des procédures se prétendant « conférences de citoyens », et comprenant toutes une certaine formation des participants, ne correspond à une méthodologie précisément décrite et validée, même au Danemark qui en fut l'initiateur.

A l'initiative de la Fondation Sciences Citoyennes (FSC), une méthodologie précise a été élaborée pour que des gens ordinaires puissent fournir des avis éclairés, permettant aux élus d'apprécier complètement une innovation avant d'en promouvoir l'usage. Nous avons d'abord analysé des expériences internationales de CdC, puis nous avons défini des conditions pour que des profanes élaborent librement une position bien informée et représentative de l'intérêt commun. C'est pour rompre avec l'ambiguïté de procédures variées s'autoproclamant "conférence de citoyens" que nous avons adopté la dénomination "convention de citoyens", pour laquelle nous avons proposé un projet législatif. Selon ce projet de loi la sélection d'une quinzaine de citoyens, profanes par rapport au sujet en délibération et dénués de conflit d'intérêts, est effectuée au hasard mais en assurant une grande diversité (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, région d'origine, sensibilité politique,...).

Le comité de pilotage comprend des spécialistes de la question posée représentant le pluralisme des opinions sur la question débattue et prend ses décisions par consensus. Il établit le programme de formation des citoyens, reçoit les cahiers d'acteurs, et distribue une documentation comprenant les positions contradictoires dans cette controverse. La première session de formation présente aux citoyens les connaissances disponibles, de la façon la plus neutre possible. Puis, une seconde session présente la question en termes d'enjeux contradictoires. Un facilitateur (psycho-sociologue), engagé par le comité et seul interlocuteur permanent du groupe, assure le lien entre les citoyens et le comité de pilotage, sans intervenir dans l'objet du débat. Après cette formation, les citoyens décident du contenu du débat public (questions à traiter et personnes à interroger). Finalement, ils délibèrent pour établir leurs recommandations, soit par consensus, soit en rédigeant des opinions dissidentes. Ces recommandations sont publiques et doivent faire l'objet d'un débat parlementaire avec vote d'une résolution où toute divergence des élus avec les recommandations des citoyens devra être motivée. Toute la procédure doit être filmée, à l'exception des moments de délibération, les films, conservés, étant accessibles au public. De plus, toute convention de citoyens fait l'objet d'une évaluation par deux experts désignés par le comité d'organisation.

ACTEUR(S) IMPLIQUÉ(S) ET NATURE DE SON (LEUR) IMPLICATION

- **Citoyens** tirés au sort (pour le jury) ;
- **Experts académiques et associatifs** comme formateurs ou pilotes ;
- **Institutions** pour l'organisation ;
- **Médias** pour suivre le débat public et faire connaître les avis ;
- **ONG** pour établir les cahiers d'acteurs ;
- **Ensemble de la population** pour le bénéfice d'avis recherchant le bien commun), élus (pour la traduction politique de ces avis.

ENJEUX

Les observateurs des conférences de citoyens se sont étonnés de la capacité de personnes candidates à délibérer sur des sujets complexes, en se dégageant des enjeux seulement locaux et immédiats pour proposer des solutions souvent ignorées par les spécialistes, et rarement entendues des instances politiques. On est loin de l'hypothèse d'un " public irrationnel " qui serait incapable d'apprécier les effets réels de la technoscience... Pourvu qu'elles soient médiatisées, ces procédures améliorent aussi la compétence de toute la population et peuvent rétablir la confiance vis à vis des scientifiques et de leurs propositions

Sans vouloir opposer CdC et DP dont les objets sont souvent différents, il nous paraît fondamental de privilégier les procédures qui réduisent le poids décisionnel des experts comme les pressions du lobbying,

et se concluent par des propositions claires, rédigées et portées par les citoyens eux-mêmes. L'intérêt principal du DP est la possibilité d'expression offerte à tous (mais c'est déjà ce que permet le processus électoral, lequel est justement surtout efficace pour les enjeux locaux que traite le DP...). L'intérêt de la CdC est dans sa capacité à proposer les solutions qui conviennent le mieux au bien commun (sur des enjeux plus anthropologiques que locaux) et elle constitue la procédure la plus propice pour cela. Cette dernière affirmation n'est pas gratuite : il n'y a pas équivalence de toutes les propositions qui prétendent assurer la « participation » : le DP, pour lequel il faut saluer les efforts de définition procédurale par la CNDP, peut être critiqué dans sa qualité démocratique. Par exemple l'auteur de l'initiative ne devrait pas être aussi son organisateur et en plus son pilote, toutes fonctions cumulés par la CNDP mais séparées dans la CdC qui recherche l'objectivité par une cascade de responsabilités (organisateur/ comité d'organisation/ comité de pilotage/ panel de citoyens). Il n'est pas question d'organiser des CdC pour savoir où faire passer l'autoroute ou si on construit un pont sur la rivière ...Là le DP a certainement sa place pourvu qu'il ne soit pas l'occasion de manipulations, ce qui paraît difficile à éviter quand les enjeux sont importants. Mais les CdC sont incomparables quand il s'agit de décider de choix de société car le tirage au sort est un retour aux sources de la démocratie, laquelle est renforcée par l'exigence de pluralité des « expertises » délivrées et discutées.

La CdC propose un quatrième partenaire pour l'élaboration de la norme : outre les experts, les politiques et la société civile organisée (associations) elle donne toute sa place aux citoyens « ordinaires » (mais acceptant cette tâche d'intérêt collectif). C'est pourquoi la convention de citoyens est un outil privilégié pour défendre l'utopie d'un « gouvernement du peuple ». Actuellement, la CdC vise à ce que la population intervienne dans les priorités de recherche et se saisisse du meilleur seulement des productions de la technoscience. Mais des extensions de ce modèle seraient ultérieurement possibles. Nous en citerons deux : On pourrait tenir simultanément plusieurs conventions de citoyens sur le même thème dans un même pays ce qui augmenterait la validité de la procédure (pourvu que les résultats convergent) ainsi qu'il arrive dans la méthodologie expérimentale des scientifiques. En multipliant les CdC sur un même thème dans plusieurs pays (avec un comité de pilotage indépendant dans chaque pays participant) on pourrait aussi vérifier la convergence des souhaits des citoyens du monde, convergence qu'on pourrait s'avérer supérieure à celle de leurs responsables politiques respectifs... L'autre extension serait thématique en élargissant le recours à ces procédures hors des controverses technologiques, vers des thèmes éthiques ou même politiques. C'est une véritable révolution des pratiques qui est en jeu avec cette formule capable de contribuer objectivement à la décision des élus. Il s'agit aujourd'hui de passer un cap difficile de cette utopie en faisant inscrire les CdC dans la Constitution, condition pour garantir leur prise en compte effective... Et donc de convaincre les parlementaires que face à la complexité croissante des évaluations, ils ne peuvent se suffire d'expertises incomplètes, souvent tendancieuses et peu conformes aux intérêts des populations.

Pourvu qu'elles soient médiatisées, ces procédures améliorent aussi la compétence de toute la population et peuvent rétablir la confiance vis-à-vis des scientifiques et de leurs propositions.

RECOMMANDATIONS

Comment faire entrer ces procédures dans l'ordre juridique et politique, pour que les dirigeants, mieux informés des enjeux des technologies et des attentes de la population, puissent tenir compte de ces recommandations ? Les recommandations de la CdC doivent faire l'objet d'un débat parlementaire où toute divergence des élus avec les recommandations des citoyens devra être motivée. Car la démocratie participative ne peut devenir crédible aux yeux des citoyens que si les élus prennent en compte les avis émis. Ainsi pourrait-on mieux faire fonctionner les institutions, et fournir aux élus un outil pour apprécier toutes les facettes d'une innovation avant d'en promouvoir l'usage.

On peut énoncer quelques règles, inspirées par la proposition de loi de la FSC^{iv}, sans lesquelles les CdC perdraient leur crédibilité et donc leur vertu exceptionnelle d'aide à la décision. L'énoncé des travers (« ne pas faire ») résulte de l'analyse des récentes CdC .

- **Le commanditaire** : Il doit apparaître clairement et être en capacité de prendre en compte les avis délivrés par la CdC pour l'établissement des lois ou règlements. Le commanditaire doit prévoir a minima 9 mois pour organiser une CdC.

Ne pas faire : une procédure accélérée ; organiser une CdC sans possibilité d'en suivre les avis

• **Le sujet** : La CdC porte sur un sujet d'intérêt général suscitant des controverses et qui doit avoir acquis un certain degré de maturité. Son thème doit être circonscrit à une ou quelques questions précises. Dans le cas des thèmes très généraux, plusieurs conférences peuvent être organisées dans plusieurs lieux, chacun porteur d'un sous-thème, et les panels de citoyens impliqués doivent être réunis un week-end pour faire eux-mêmes la synthèse

Ne pas faire : thème trop vaste, imprécis ou immature

• **Constitution du panel de citoyens** : le tirage au sort sur liste électorale doit être la règle. Ce choix initial est suivi de plusieurs correctifs : s'assurer de la disponibilité, de l'indépendance et de l'intérêt des citoyens par rapport au thème, créer une diversité maximale et écarter les personnes impliquées à titre personnel.

Ne pas faire : recruter des personnes déjà identifiées (professionnels des sondages, anciens participants à une CdC...)

• **Constitution du comité de pilotage** : le comité de pilotage doit être indépendant de l'organisateur pour en assurer l'objectivité. Il doit comporter des spécialistes du débat public et des spécialistes du sujet en discussion. L'ensemble doit représenter une palette de savoirs et de positions variées sur le thème choisi .

Ne pas faire : constituer un comité de pilotage homogène ou consensuel

• **Contenu de la formation** : Le comité de pilotage doit établir le programme (thèmes, intervenants, cahiers d'acteurs,...) par consensus afin que soient exposés/discutés aussi bien les principaux savoirs consensuels que les aspects controversés en éclairant sur les raisons de ces controverses.

Ne pas faire : fuir le contradictoire en recherchant une impossible formation "neutre"

• **Désignation de l'animateur** : il doit être un professionnel de l'animation, n'ayant aucun lien avec le sujet traité, recruté par le seul comité de pilotage, indépendant du commanditaire et de l'éventuel prestataire de services organisant les aspects matériels de la CdC

Ne pas faire : accepter l'animateur apporté par un acteur de la procédure

• **Déroulement de la formation** : au moins 2 WE (séparés par plusieurs semaines) dont le premier est pédagogique (initiation) et le second fait intervenir des experts d'avis variés.

Ne pas faire : formation accélérée ou incomplète

• **Débat final en public** : les citoyens doivent choisir eux-mêmes les personnalités et porteurs d'intérêts à interroger.

Ne pas faire : imposer aux citoyens l'ensemble des experts

• **Rigueur procédurale** : neutralité absolue de l'animateur ; anonymat des citoyens; éviter absolument tout contact non programmé entre les formateurs et porteurs d'intérêts et le panel de citoyens ; rédaction de l'avis par les citoyens eux-mêmes.

Ne pas faire : toute influence sur le panel de citoyens qui ne soit pas prévue par le programme de formation ; accès des formateurs/organisateur (ou de personnes extérieures) au panel en dehors des moments d'intervention prévus par le protocole

-Privilégier une réception des citoyens du panel qui soit de bonne qualité (hôtel, repas) et la seule indemnisation des frais engagés par les citoyens plutôt que leur rémunération.

Ne pas faire : participer à une CdC doit rester une action citoyenne, pas un complément de revenu

• À toutes les étapes, la **transparence** est requise grâce à la vidéo du processus et à la publication de la procédure ; une évaluation indépendante de l'ensemble doit être réalisée a posteriori. Le public, et particulièrement les citoyens du panel, doivent être avertis de toutes les suites données à l'avis.

Ne pas faire : dissimuler certains points de la procédure (composition du comité de pilotage, programme de formation, etc.) ; refermer la fenêtre une fois la CdC terminée, y compris sur les suites politiques données aux avis.

REFERENCES UTILISEES ET NON CITEES DANS LES NOTES

Callon M, Lascoumes P, Barthes Y, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001

Bourg D, Boy D. *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Ed Charles Leopold Meyer, 2005

Sintomer Y, *Le pouvoir au peuple*, La Découverte, 2007

Fondation Sciences Citoyennes : <http://sciencescitoyennes.org/rubrique/democratisation-de-la-science/convention-de-citoyens/>

NOTES

ⁱ Rappelons que les conférences de consensus réunissent des professionnels (souvent du monde médical) pour qu'ils s'accordent sur la meilleure pratique à utiliser dans des conditions d'intervention données, ce qui n'a rien à voir avec une démarche à but démocratique.

ⁱⁱ Voir *Des Conférences de Citoyens organisées par le Comité national d'éthique ?* :

<http://jacques.testart.free.fr/index.php?post/texte849>

ⁱⁱⁱ Voir Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple*, La Découverte, 2007

^{iv} Voir le projet de loi proposé par la Fondation Sciences Citoyennes : <http://sciencescitoyennes.org/projet-de-loi-concernant-les-conventions-de-citoyens/>

La rédaction de cette fiche a été coordonnée par :

JACQUES TESTART

Président de la Fondation Sciences Citoyennes
Directeur de recherche honoraire à l'INSERM

