

6. Citoyenneté et gouvernance

6.1 Citoyenneté et gouvernance, du local au global

6.1.1 Démocratie participative – participation

Des conventions de citoyens pour la démocratie

Résumé

La participation ne doit pas se réduire à l'information des citoyens. Il faut que des "gens ordinaires" soient complètement informés des enjeux des projets techniques, scientifiques, d'aménagement et d'innovation afin d'élaborer des avis indépendants des intérêts particuliers.

Une méthodologie pour des "conventions de citoyens" est proposée par la Fondation Sciences Citoyennes, en tant que projet législatif. Partant d'expériences conduites dans différents pays, cette démarche se déroule en plusieurs phases : organisation d'un comité de pilotage pluraliste comprenant des spécialistes de la question posée, choix d'un panel de citoyens, formation de ceux-ci, débats, et production d'avis à l'usage des décideurs.

Indiquons qu'à la suite de cet article, l'Encyclopédie du développement durable projette de susciter d'autres articles présentant d'autres outils démocratiques d'aide à la décision.

Mots clés : Participation, démocratie, citoyenneté, aide à la décision.

L'auteur

Jacques Testart, Docteur ès-sciences, Directeur de recherche honoraire à l'INSERM, agronome et biologiste, ex-Président de la Commission française du développement durable, s'est consacré aux problèmes de procréation naturelle et artificielle. Il est le père scientifique du premier "bébé éprouvette" français en 1982.

Chercheur engagé, il s'affirme un défenseur vigilant d'une science prenant en compte la dignité humaine. Il est Secrétaire de la Fondation Sciences Citoyennes.

LA PARTICIPATION NE SE RÉDUIT PAS À L'INFORMATION

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*s démocratiques sont souvent agités par le pouvoir politique pour résoudre les contradictions entre les projets qu'il veut imposer et les choix 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, 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 savoirs technoscientifiques comme la pluralité des analyses prove-

nant de savoirs non techniques. De plus, les élus 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.

TENIR COMPTE DES POINTS DE VUE DES SIMPLES CITOYENS

C'est pourquoi, dès que des controverses éclatent sur l'intérêt et les conséquences d'une technologie, ce qui est de plus en plus fréquent, les autorités devraient collecter et discuter les points de vue des simples citoyens, au-delà du cercle des experts statutaires. Bien sûr, pour qu'il soit argumenté, l'avis des citoyens doit se nourrir des informations les plus complètes possibles. C'est pourquoi il faut définir une méthodologie permettant de recueillir les avis de citoyens "naïfs" (non spécifiquement impliqués dans la controverse) mais bien éclairés grâce à des informations complètes et contradictoires. 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 consensus*¹. Or, la crédibilité des CdC 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.

CONVENTIONS DE CITOYENS : UN PROJET DE LOI

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 proposons aujourd'hui un projet législatif². Selon ce projet de loi (fortement résumé ici) 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,...). La conférence de citoyens 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). Le prix à payer pour cet exercice démocratique est de le limiter à un petit nombre de personnes plutôt que de consulter la population entière. Le panel de citoyens est composé de personnes volontaires, mais après tirage au sort sur les listes électorales, afin d'éviter la présence de porteurs d'intérêts ou de convictions déjà acquises. Si ces porteurs d'intérêts sont absents du panel citoyen de la CdC, par souci d'approcher l'intérêt commun, ils peuvent y intervenir comme experts, ce qui est légitime et nécessaire. En effet, l'intérêt commun n'est pas la moyenne des intérêts particuliers capables de se faire entendre.

PLUSIEURS PHASES DANS LA DÉMARCHÉ

Pour assurer le respect de la procédure, un comité d'organisation (dans notre proposition il serait placé, soit au Conseil Economique et Social, soit au Parlement) lance un appel d'offres pour l'organisation matérielle de la Convention, nomme le comité de pilotage, et recueille des cahiers

d'acteurs présentés par toute personne physique ou morale souhaitant témoigner ou argumenter une position. Le comité de pilotage comprend des spécialistes de la question posée représentant le pluralisme des opinions sur cette question. C'est par consensus qu'il établit le programme de formation des citoyens, sélectionne 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, psychosociologue engagé par le comité qui est le 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 dirigeront une réunion publique afin de compléter leur savoir (ils décident alors eux-mêmes des questions à traiter et des personnes à interroger). Immédiatement après, ils délibèrent pour établir leurs recommandations, soit par consensus, soit en rédigeant des opinions dissidentes. Toute la procédure doit être filmée, à l'exception des moments de délibération, et les films sont accessibles au public. De plus, toute convention de citoyens fait l'objet d'une évaluation par deux experts désignés par le comité d'organisation. L'objectivité de la procédure est ainsi recherchée à la fois par le tirage au sort du panel, par une formation assurée hors de toute influence (anonymat des citoyens) et par le consensus obtenu sur le programme de formation, lequel est pourtant établi au sein d'un comité de pilotage riche d'opinions diverses.

La CdC apparaît aujourd'hui, et après de nombreuses expériences mondiales, capable de produire des avis précieux à l'usage des décideurs mais aussi des autres citoyens. En effet, quelle position plus crédible pour tout un chacun dans le doute que les analyses produites par quelques uns qui sont absolument ses semblables et autant que lui hors des conflits d'intérêts ? Et quelle meilleure garantie contre l'enkystement dans la fonction qu'un panel de citoyens renouvelé pour chaque consultation ? Les observateurs des conférences de citoyens se sont étonnés de la capacité de personnes candides 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 technologie... Ainsi peut-on, le temps d'un essai d'humanité, transformer en citoyen responsable le "gogo" que nous sommes tous au jour le jour³. 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. 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 ?

¹ La conférence de consensus n'est pas une procédure participative mais un débat entre experts afin de proposer la meilleure solution à un problème technique ("bonnes pratiques"), par exemple en obtenant un consensus de chirurgiens sur un protocole opératoire.

² Projet consultable sur <http://www.sciencescitoyennes.org>.

³ Voir *Le vélo, le mur et le citoyen*, Ed Belin, 2006

Afin de sortir des leurrex démocratiques pour aller vers une véritable participation, 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. Il existe d'autres procédures possibles : jury citoyen, sondage délibératif, atelier scénario,...⁴. 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 le comité de pilotage 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 recherché par le consensus sur le programme d'information proposé aux citoyens, consensus obtenu malgré la pluralité délibérée du comité de pilotage). 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". 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. 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 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.

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 toute les propositions qui prétendent assurer la "participation". Par exemple l'auteur de l'initiative ne devrait pas être aussi son organisateur et en plus son pilote, toutes fonctions cumu-

lées par le DP mais séparées dans la CdC qui recherche l'objectivité par une cascade de responsabilités (organisateur/ comité d'organisation/ comité de pilotage/ panel de citoyens). La FSC défend le tiers-secteur de la recherche parce que nous croyons aux capacités de jugement, de proposition, et d'équité des citoyens de base ainsi qu'ils le démontrent quand ils s'organisent en associations d'intérêt public. Avec la CdC apparaît 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).

DES EXTENSIONS POSSIBLES

Deux extensions de ce modèle seraient ultérieurement possibles. On pourrait tenir simultanément plusieurs conventions de citoyens sur le même thème dans plusieurs pays (avec un comité de pilotage indépendant dans chaque pays participant) et vérifier ainsi la convergence des souhaits des citoyens du monde, convergence qu'on peut supposer 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 pour aider démocratiquement 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.

Jacques Testart

⁴ Y Sintomer : *Le pouvoir au peuple*, Ed La Découverte, 2007.

Pour en savoir plus

- Jacques Testart, *Le vélo, le mur et le citoyen*, Éditions Belin, 2006
- <http://www.sciencescitoyennes.org>.
- <http://www.jacques.testart.free.fr>

Lire également dans l'encyclopédie :

- ❖ Serge Depaquit, *Développement durable et démocratie ou les opportunités d'une nouvelle alliance* (n°6).
- ❖ Jean-Luc Mathieu, *Les débats publics de la Commission nationale du débat public sont-ils favorables au développement durable ?* (n°28).
- ❖ Georges Mercadal, *Vers plus de cohérence entre débat public et développement durable*, (n°62).

Ce document est strictement réservé aux abonnés à l'encyclopédie du développement durable.
Toute reproduction ou citation devra mentionner Les éditions des Récollets - l'encyclopédie du développement durable.

Les éditions des Récollets

c/o association 4D - 150, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris
Tél. : 01 44 64 72 76 - contact@encyclopedie-dd.org

Directeur de la publication : Jean-Pierre Piéchaud