

## Conférences de citoyens : les vertus du débat public

Jacques Testard, Transversales/Science/culture, 2eme trimestre 2002

Ironie du développement technologique : c'est au moment où les innovations abondent, signe apparent d'une maîtrise de l'homme sur son destin, que surgit l'incapacité dramatique à prévoir les conséquences de leur usage. C'est que nos moyens d'action sur le monde sont bien plus puissants que la compréhension que nous avons du monde lui-même ou, pour le dire autrement, que l'efficacité réductionniste est de plus en plus rappelée à la modestie par la complexité du réel. L'ardeur compétitive pour le " progrès " se heurte parfois à des réalités violentes (accidents nucléaires ou chimiques, pollutions, ruptures sociales) mais suscite aussi des réserves ou des peurs que les technocrates qualifient un peu vite d' " obscurantisme ". Pourtant, c'est dans les milieux les plus éduqués que ces craintes sont les plus fortes (enquête Eurobaromètre 2002 sur les OGM), et les experts peinent à démontrer le bien-fondé de leur assurance (1,2). C'est dans ce contexte qu'apparaît la nécessité de nouvelles modalités d'évaluation des choix technologiques afin, d'une part, de mettre la technoscience en démocratie (les intérêts des lobbies scientifico-industriels correspondent-ils à l'intérêt commun ?) et, d'autre part, d'enrichir l'expertise technique par les capacités de jugement des gens ordinaires. Il s'agit non seulement d'une caution démocratique apportée (ou refusée) au progrès technique, mais aussi d'une dimension nouvelle de la prise de risque, comme si la complexité des éléments matériels mis en jeu ne pouvait être appréhendée que par la complexité de l'esprit humain. Pourtant une telle foi dans le jugement populaire n'échappe à la naïveté que si on s'efforce d'optimiser les moyens de formation, de réflexion, d'échange et de créativité de l'esprit humain. C'est à quoi prétendent les " conférences de citoyens ".

Deux conférences de ce type ont été organisées en France : en 1998, par l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) sur les OGM, et en 2002, par la Commission Française du Développement Durable (CFDD), en partenariat avec le Musée des Sciences de La Vilette, sur le thème " changements climatiques et citoyenneté ".

En 1987, le Danemark lançait la première " conférence de consensus " et, à ce jour, environ 50 consultations ont été organisées sur ce modèle dans le monde, dont la moitié au Danemark. Rappelons qu'il s'agit de réunir un petit nombre de personnes (en général une quinzaine) pour un processus en trois phases comportant d'abord leur formation à la thématique ciblée (souvent en deux week-ends) afin de les préparer à interroger eux-mêmes des " personnes-ressources " de leur choix (experts, décideurs, praticiens ...) puis à élaborer leurs conclusions à l'issue d'une concertation approfondie au sein du groupe. Bien des aspects de ces " forums hybrides " (3) varient d'une consultation à l'autre. Parmi les plus importants figurent le choix des citoyens recrutés et celui des formateurs (4). Pour le choix des citoyens, il est aujourd'hui convenu de respecter la diversité, si ce n'est la représentativité (impossible à assurer dans un échantillon aussi petit), et la neutralité a priori. Ainsi le recrutement par petite annonce risquerait de favoriser les porteurs d'opinions (militants, lobbies) et il est même conseillé d'éliminer les particuliers ayant un intérêt objectif à défendre (employés du secteur visé, éléments d'associations ou d'intérêts financiers concernés) parmi les citoyens choisis au hasard sur une base diversifiée (sexe, âge, profession, opinion politique, ...). Quant aux formateurs, ils sont proposés par un Comité de pilotage dont l'objectivité est une condition essentielle. Ce Comité, où les spécialistes sont minoritaires et d'opinions variées, choisit les formateurs compétents, soit en reconnaissant unanimement leur neutralité, soit en assurant la diversité des positions. Il semble encore possible, pour de nombreuses thématiques, de recruter en France des universitaires " neutres ", alors que certains pays (la Suisse par exemple) optent délibérément pour des formateurs dont les opinions, ou les intérêts, sont notoires. Cet exemple montre qu'il n'existe aucun protocole universel et définitif. On doit considérer ces conférences comme un processus de recherche des meilleures conditions démocratiques, c'est-à-dire que, comme dans un véritable programme de recherche, les procédures doivent être clairement définies, rigoureusement suivies, et soumises ultérieurement à l'analyse critique(5).

La dénomination fréquente " conférence de consensus " prête à confusion pour deux raisons. D'une part, l'expression définit depuis longtemps la confrontation d'experts (surtout en médecine) dans le but de définir les " bonnes pratiques " de leur exercice. D'autre part, l'expression laisserait croire que le

but est de parvenir à tout prix à une position commune, en neutralisant les opinions minoritaires, alors qu'il s'agit d'exprimer et de respecter la variété des points de vue, même si on se réjouit toujours de conclusions unanimes.

Il faut immédiatement faire remarquer la grande différence entre la conférence de citoyens et les procédés habituels de consultation populaire que sont le référendum ou le processus électif : c'est seulement dans la conférence de citoyens qu'une formation complète est assurée, ce qui est la condition même du choix éclairé sans lequel la démocratie serait usurpée. En même temps, les profanes devenus citoyens éclairés disposent alors de deux prérogatives exceptionnelles : celle d'interroger au fond des personnalités choisies par eux-mêmes afin de compléter et d'assurer leurs opinions, et celle d'échanger entre eux afin d'enrichir et de confronter leurs convictions. Le prix à payer pour cette performance démocratique est de réduire l'exercice à un échantillon plutôt que l'appliquer à la population entière. La conférence de citoyens est ainsi la mise en pratique " en milieu confiné " de la vieille utopie d'une éducation exhaustive et généralisée. Tous les observateurs de telles conférences se sont étonnés de la capacité de citoyens candides à délibérer sur des sujets complexes, à apporter une vision dégagée des enjeux locaux, à proposer des solutions de bon sens ignorées par les spécialistes. Ainsi est battue en brèche l'hypothèse facile d'un " public irrationnel " qui serait incapable d'apprécier les bienfaits de la technoscience. Il reste que de tels " panels " ne sont pas composés de n'importe qui : seulement une personne sollicitée sur trois environ accepte de consacrer plusieurs week-ends au bien commun sans en retirer aucun bénéfice personnel puisque la procédure comprend l'anonymat et le bénévolat. Des super-citoyens donc, mais seulement par leur démonstration de civisme, ce qu'on ne saurait considérer comme un biais qu'en confondant démocratie avec populisme.

Pourtant, les conférences de citoyens, et leur apport potentiel à la régulation démocratique, sont minimisés sous différents prétextes, le moins pertinent étant que leur répercussion pratique serait négligeable. Or, c'est justement cette marginalisation publique de la procédure et de ses résultats qui empêche de les connaître et de les reconnaître ! Nous avons constaté le peu d'intérêt des médias pour cette deuxième conférence de citoyens (plus faible encore que pour la première), peut-être parce que l'Etat y était moins présent que dans la précédente (OGM, 1998), organisée par l'OPECST qui dispose d'un pouvoir de représentation bien supérieur à celui de la CFDD. De façon générale, la conférence de citoyens n'est pas un lieu-spectacle ou d'exhibition ; elle est privée de vedettes, d'éclats de voix, et même de " scoop " puisque ses conclusions ne sont que propositions. De plus, elle établit un rapport direct entre les profanes et les experts ou les décideurs, sans qu'intervienne la médiation journalistique. Voilà bien des caractéristiques qui expliquent la désaffection des professionnels de l'information, presque tous absents de la conférence de presse qui clôturait l'élaboration citoyenne, le 11 Février 2002, et se contentant de citer brièvement une dépêche de l'AFP. Si le débat organisé par " les 4 sages " sur les essais d'OGM une semaine plus tôt eût plus de retentissement médiatique, c'est qu'il impliquait des institutions et des personnalités marquantes et se plaçait dans le sillage spectaculaire des arrachages sauvages. La question concerne alors l'authenticité de la contribution des grands médias à la démocratie, question posée plus dramatiquement à l'occasion du premier tour des élections présidentielles. Et il serait pervers d'attribuer à la conférence de citoyens per se le handicap qu'on lui inflige en la dissimulant ou en la vitupérant ...

A ce jeu, les médias ne sont pas seuls en cause. Car l'expression des citoyens éclairés incite généralement à la réserve et à la précaution plutôt qu'à donner carte blanche aux promoteurs des technologies. D'où la défiance des industriels, des chercheurs ou des experts, largement intéressés au développement techno-scientifique, et usant donc de leur influence pour réduire l'impact de propositions qui constitueraient des " freins au progrès ". De son côté, le milieu associatif n'a pas toujours admis son exclusion de la procédure en estimant qu'il incarne l'expression citoyenne la plus éclairée et en revendiquant un rôle déterminant dans l'élaboration. Il y a là une confusion entre experts et profanes, les militants associatifs relevant souvent de la première catégorie mais jamais de la seconde. A ce sujet, les conférences françaises de citoyens ont évité l'écueil d'autres assemblées européennes, qui recrutent le " panel de citoyens " par voie de presse au risque d'aboutir à un débat partisan entre porteurs d'opinions. Il ne s'agit pas de nier l'intérêt de tels débats contradictoires, ni du lent travail quotidien du mouvement associatif, mais leur fonction est complètement étrangère à la vocation des conférences de citoyens.

Parmi les forces réticentes à ces conférences, on ne peut s'abstenir de citer aussi nombre d'élus de la nation. Ceux-ci exposent souvent un raisonnement fallacieux sur le risque démagogique qu'il y aurait à remplacer la responsabilité parlementaire par l'opinion de personnes dépourvues de mandat électif. Par là ils confondent la remontée vers les décideurs du sentiment populaire, et son affichage public, avec la charge décisionnelle que nul ne dénie aux élus. Mais cette fausse défense semble cacher un enjeu bien réel : si la conférence de citoyens parvenait à se faire entendre jusqu'au Parlement, nos élus ne pourraient pas évincer ses propositions sans s'en expliquer. Or, un effet magique arrive quand des profanes, volontaires pour apprendre, confrontent leurs nouveaux savoirs : ils produisent des conclusions évidentes de bon sens mais en rupture impertinente avec l'existant (6). La menace de cette consultation citoyenne n'est donc pas qu'elle se prenne pour le pouvoir mais qu'elle affiche publiquement des vérités, et oblige ainsi le pouvoir à justifier ses choix, en démontrant leur adéquation avec l'intérêt commun.

Il existe, bien sûr, une " conception gouvernementale de la conférence de consensus " (7), considérée comme un moyen de belle apparence pour sortir d'une impasse économique et politique. Ainsi la médiation de l'OPECST, structure parlementaire supposée indépendante et neutre, a-t-elle permis au gouvernement français de mener en 1998 un " débat ", de développer une " information " et d'établir un " dialogue " au sujet des OGM, sans jamais s'engager à tenir compte de cette consultation pour prendre des décisions. Cette entreprise révélait l'instrumentalisation de la conférence citoyenne en lui assignant essentiellement une fonction éducative, selon le précepte scientiste, mais erroné, que c'est l'obscurantisme qui nourrit l'opposition aux développements technoscientifiques. Une analyse comparable a été réalisée en Grande-Bretagne où Levidow a estimé que le pouvoir cherche à " technologiser la démocratie " plutôt qu'à démocratiser la technologie. Toute la difficulté est de placer de telles conférences sous l'autorité solennelle de structures impartiales et reconnues, tout en s'assurant que ces structures ne sont pas assujetties à des intérêts économiques ou des options idéologiques qui en atténueraient l'objectivité. Il nous semble que cette difficulté ne peut être réduite que par la transparence absolue des procédures, et l'engagement du Parlement à ouvrir un véritable débat sur les conclusions de la conférence.

On pourrait aussi envisager le recours à des conférences de citoyens, au delà de leur fonction actuelle de régulation a posteriori des productions technoscientifiques, pour évaluer en amont les programmes de recherche au moment de leur élaboration, ou aussi pour aborder les questions de bioéthique (8,9). De même, des conférences menées sur le même sujet simultanément dans plusieurs pays permettraient de montrer la convergence des intérêts entre les citoyens du monde, alors que les politiques d'Etat tendent à diviser les habitants de la terre. Sur le sujet épineux, et ruineux, des aides à l'agriculture par exemple, la CFDD souhaite impulser en 2003 trois conférences nationales organisées respectivement dans un pays du Nord (la France), du Sud (le Mali) et de l'Est (la Pologne).

Mais pourquoi ne pas utiliser la puissance démocratique de tels outils pour enrichir la vie politique nationale elle-même. Constats largement partagés (parfois depuis peu ...) : 1/On ne peut plus affirmer " la démocratie c'est le vote " si ce vote n'est pas l'expression de consciences suffisamment éclairées. 2/On ne peut pas éclairer la conscience des électeurs sans les intéresser aux enjeux à long terme des politiques proposées, ni sans s'intéresser à leurs propres préoccupations. 3/On ne peut intéresser les citoyens à la vie politique qu'en explorant sans tabous ni superficialité tous les problèmes réels ou fantasmés qu'ils évoquent.

Alors, pour attiser l'intérêt tout en cultivant l'intelligence des électeurs, mieux vaut focaliser l'attention sur les idées que sur les faciès, c'est-à-dire revaloriser le débat politique. Dans ce but on pourrait envisager que des groupes de citoyens, politiquement et socialement diversifiés, manifestent publiquement leurs préoccupations et exigent des réponses concrètes et complètes des partis qui prétendent diriger le pays. Cette animation authentique des campagnes électorales, qui pourrait être placée sous l'autorité du Parlement, occuperait l'essentiel des créneaux politiques sur les réseaux publics (et pourquoi pas privés) d'information. Lassée des discours creux et démagogiques, des postures cultivées en studio, des jeux de rôles où les journalistes taquent les candidats comme au cirque, la population pourrait s'impliquer largement dans le débat d'idées, et résister aisément aux campagnes de séduction (ex : moins d'impôts ! ) ou de haine (ex : " l'insécurité " croissante). A la différence des conférences de citoyens, la phrase préparatoire de formation (qui pourrait être assurée

par des journalistes professionnels) serait publique et interactive avec les auditeurs ou téléspectateurs, mais la phase finale d'élaboration des conclusions serait annulée puisque nul membre de tels panels n'est un réel profane, et afin de ne pas favoriser les manipulations ou les incitations populistes à la démocratie directe. Pourtant, comme dans les conférences de citoyens, le processus laisserait une large place aux discussions internes au panel afin de révéler l'alchimie humaniste qui balaie les corporatismes et les intérêts particuliers quand des gens ordinaires sont placés en situation solennelle de responsabilité(6). Utopie ! diront encore ceux qui sont assis sur le système et refusent l'autocritique, malgré des alertes sérieuses pour la vie démocratique. Foutaises ! ajouteront d'autres qui n'ont pas compris que les enjeux d'un développement durable agitent davantage les citoyens, inscrits dans les générations, que les experts myopes ou les élus fugaces.

## Références

1. P. Roqueplo : Entre savoir et décision, l'expertise scientifique. INRA ed., Paris 1997.
2. J. Testart : Les experts, la science et la loi. Le Monde Diplomatique Septembre 2000.
3. M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe : Agir dans un monde incertain. Ed. du Seuil 2001.
4. D. Boy, P. Roqueplo, D. Donnet-Kamel : Un exemple de démocratie participative : la " Conférence de Citoyens " sur les OGM. Rev. Franç. Sc. Po., automne 2000.
5. P. B. Joly et coll. : L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France. Rapport du CRIDE (INRA, Grenoble), Janvier 2000.
6. J. Testart : Citizen loft : l'humanité existe. Libération, 29 Mars 2002.
7. C. Marris, P.B. Joly : La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France. Les cahiers de la sécurité intérieure 38, 97-124, 1999.
8. S. de Cheveigné, D. Boy, J.C. Galloux : Les biotechnologies en débat. Balland ed. 2002.
9. J. Testart : Contre les technosciences, les conférences de citoyens. Attac au Zénith. Mille et une nuits 43, 39-48, 2002.