

LES CONVENTIONS DE CITOYENS, OU COMMENT FAIRE ENTRER LES SCIENCES ET LES TECHNOLOGIES EN DÉMOCRATIE

In Colloque FSC Alerte, expertise et démocratie, Sénat, 17 décembre 2013

http://sciencescitoyennes.org/wp-content/uploads/2014/12/Actes_Colloque_FSC_17122013.pdf

Dans les controverses sociotechniques, les élus devraient pouvoir savoir ce que veulent les citoyens, avant de prendre leur décision, et en tenir compte. C'est de cela que je vais vous parler.

Comment pourraient-ils savoir ce que veulent les citoyens ? Le sondage d'opinion représente le système le plus élémentaire pour savoir ce que les citoyens veulent. Sa valeur est cependant limitée si les personnes sondées n'ont pas reçu une information exhaustive préalable.

Un système plus élaboré, ce sont les différents dispositifs de concertation. Mais quelle est la représentativité de ceux qui s'y expriment ? Il faut évidemment la connaître pour pouvoir soupeser ce que veut la société. La démocratie participative souffre de plusieurs conditions insupportables : la violence potentielle des nouveaux développements technologiques, le poids croissant des lobbies qui défendent des intérêts particuliers, et la perte de confiance de la population dans ses dirigeants. On doit considérer le mépris de l'expression des citoyens, qui a été évoqué à plusieurs reprises aujourd'hui, que cela soit au niveau des débats publics ou de l'absence de prise en compte des résultats de certaines conférences de citoyens. On a aussi évoqué, de façon plus politique, dans la salle le référendum de 2005 sur la Constitution européenne, j'y reviens parce que c'est fondamental, Pour moi, c'est un point historique dont on parlera sans doute encore dans un siècle. Comment a-t-on pu organiser un référendum demandant l'avis de la population – et c'était de façon exceptionnelle un bon référendum, il a occupé pendant plusieurs mois tous les médias, les citoyens savaient de quoi il s'agissait, et quand ils ont donné un avis qui n'était pas celui des politiques et des journalistes, ceux-ci ont prétendu que les citoyens n'avaient pas compris ! Aucun débat ultérieur n'a été organisé sur les raisons pour lesquelles le résultat de ce référendum n'a pas été pris en compte. J'insiste là-dessus, il ne faut pas avoir d'illusion, il n'y aura pas de démocratie participative dans l'état actuel du fonctionnement politique. Il faut rappeler ce que disait, ce matin, Marie-Christine Blandin, c'était lumineux et terrorisant, quand elle a démonté tous les chaînons qui sont venus freiner la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au Parlement.

Donc, il y a un enjeu urgent, qui consiste à définir un outil de participation aux décisions qui contribuerait réellement aux décisions. Cet outil serait forcément généraliste, multipotent, reproductible, fiable et vertueux. Il faut bien sûr légaliser cet outil, l'inscrire dans la loi pour réglementer son usage et accepter ses effets, car seule la crédibilité de la procédure peut permettre la prise en compte par les décideurs de l'avis de la population.

Je voudrais citer, pour montrer dans quel monde on vit, ce qui s'est passé au moment du débat public, de 2005, sur l'EPR. Il y a eu d'ailleurs deux débats publics quasiment en même temps, l'un sur L'EPR (réacteur à eau pressurisée) et l'autre sur les déchets radioactifs Le Premier Ministre Dominique de Villepin a tenu une conférence, en octobre 2005, sur la privatisation d'EDF, qui n'avait *a priori* pas grand-chose à voir avec le débat public, mais au cours de laquelle il a dit : « *Au vu des résultats du débat public en cours – le débat venait de commencer –, j'ai décidé de construire l'EPR à Flamanville.* » Tout est dit, je crois là-dedans !

Depuis 25 ans, l'Office parlementaire danois a inventé les conférences de citoyens, avec le tirage au sort de participants potentiels, en nombre plus important que celui retenu, parce qu'il y a ensuite une sélection de ce panel pour le ramener à 15 ou 20 personnes, de catégories socioprofessionnelles, âge, régions, etc. les plus variés possible. Ces personnes sont formées sur le

thème ; une formation de qualité et objectivité variables selon les conférences de citoyens, et des discussions se tiennent entre les membres du panel jusqu'à la rédaction de leur avis. Ces conférences de citoyens ont été reprises dans le monde entier. Les qualités d'intelligence, de prudence, d'altruisme et d'imagination manifestées par de simples citoyens à cette occasion ont été unanimement saluées par tous les observateurs. Lorsque des citoyens acceptent cette fonction importante de décider pour l'avenir des autres, avec la conscience de leurs responsabilités, ils présentent une autre face de l'humanité. De nombreuses personnes refusent de faire partie de ces panels. Toutefois, jusqu'à un tiers des pressentis peut accepter d'y participer. La première conférence de citoyens a été organisée en France par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques sur les OGM, en 1998. Malgré une formation très orientée vers l'acceptation des OGM, l'avis produit par les citoyens s'est avéré très pertinent, inventif et toujours d'actualité. Quinze ans après, la plupart de leurs propositions n'ont toujours pas été mises en oeuvre. Leur idée d'une expertise plurielle sur les technologies, faisant intervenir les sciences humaines et sociales, a été reprise dans le Haut conseil des biotechnologies. En revanche, la demande d'obligation d'assurance pour les cultivateurs d'OGM n'a pas été retenue, car aucun assureur ne souhaite prendre ce risque en charge, ce qui est révélateur.

Les conférences de citoyens connaissent cependant des dérives, car le protocole n'a jamais été clairement rédigé. Le recrutement de citoyens pour le panel peut s'effectuer par exemple sur des listes de volontaires d'enquêtes rémunérées. Les citoyens sont donc payés pour participer aux conférences de citoyens. Il s'agit d'un biais important si leur motivation n'est pas seulement citoyenne. En outre, les porteurs d'intérêts ne sont pas toujours débusqués et peuvent être admis comme des citoyens ordinaires à l'intérieur de ces procédures, en particulier si le recrutement est réalisé par voie de presse.

Par ailleurs, la formation prétend le plus souvent être neutre et académique, alors que la neutralité est impossible en la matière, et elle évite le contradictoire, qui est pourtant devenu un élément clé de la démocratie participative depuis la loi Bertrand. En outre, le déroulement de la procédure n'est pas totalement protégé contre l'influence de divers lobbies. Il arrive que des experts déjeuner avec des citoyens du panel, ce qui risque d'influencer leur décision. La durée de la formation des citoyens est parfois insuffisante, ainsi que le temps de réflexion qui leur est laissé. Plusieurs mois seraient nécessaires, alors que certaines conférences de citoyens sont bâclées en deux jours ou même en quelques heures, notamment pour celles organisées par l'industrie pharmaceutique. L'avis doit également être rédigé par les citoyens seuls, sans « aide », or c'est rarement le cas. Dès 2007, l'association pour une Fondation des sciences citoyennes (FSC) a proposé un projet de loi pour des conventions de citoyens, c'est-à-dire des conférences de citoyens rationalisées selon un protocole strict, précis et rigoureux, qui éviterait ces dérives. Ainsi la procédure serait crédible pour les décideurs comme pour la population. Elle possède en effet des vertus pédagogiques, car les citoyens constatent que les personnes qui ont émis l'avis leur sont semblables, sont dépourvues d'intérêts particuliers et ont été formées. Il est donc plus aisé de faire confiance à leur avis qu'à celui de l'industrie ou des experts.

Dans le cadre de la convention de citoyens, la non-appartenance des personnes tirées au sort à une organisation positionnée sur le thème est vérifiée, ainsi que l'absence d'intérêt personnel pour une solution en particulier.

La convention de citoyens, je vais un peu vite sur ce point, est peu propice aux enjeux locaux, pour lesquels le débat public est préférable, car il est très difficile de trouver des citoyens ne portant aucun intérêt particulier dans une zone géographique restreinte. Notre procédure s'applique davantage aux problèmes anthropologiques, comme le nucléaire ou les nanotechnologies.

Aucune rétribution n'est prévue, en dehors du défraiement, afin d'éviter la professionnalisation des citoyens et pour rechercher des qualités d'altruisme, qui favorisent la qualité du panel. En revanche, l'hôtellerie et la restauration doivent être de qualité, pour que les citoyens se sentent honorés par la République, ce qui est fondamental pour qu'ils travaillent au mieux. Enfin, l'anonymat des citoyens doit être absolument préservé jusqu'à la fin de la procédure afin d'éviter des influences occultes.

Le point fondamental, c'est la formation. Elle doit être contradictoire, complète et multidisciplinaire. Des experts en sciences humaines apportent par exemple leurs compétences et leur savoir dans une conférence citoyenne sur les OGM ou le nucléaire. Dans notre projet, le contradictoire est apporté par la désignation par l'organisateur de la convention d'un comité de pilotage pour établir la formation. Celui-ci comprend des experts d'avis différents sur le thème. Sa tâche consiste à construire consensuellement le programme. L'objectivité du programme est garantie par ce consensus établi entre des personnes d'avis différents. L'objectivité concerne les thèmes qui seront abordés, la durée consacrée à chaque thème, l'identité des formateurs et la sélection des cahiers d'acteurs (compléments apportés par n'importe quels individus ou entités de la société qui souhaitent effectuer un plaidoyer sur le thème choisi). Le comité de pilotage effectue une sélection parmi ces documents.

Pour éviter les influences imprévues, le seul contact avec le panel de citoyens passe par un facilitateur (type psychosociologue), qui assure également l'harmonie au sein du panel. Il nous semble important de prévoir au moins deux week-ends de formation espacés de plusieurs semaines ; puis, au cours d'un troisième week-end, un débat en public est organisé, suivi par la rédaction immédiate de l'avis. Pour ce débat en public, les citoyens décident des éventuels experts qu'ils souhaitent interroger, des experts de divers domaines de compétence, qui n'avaient pas été prévus par le comité de pilotage dans le cadre de leur formation et que les citoyens estiment important d'écouter pour approfondir certains points avant la rédaction de leur avis. Suite à la rédaction de leur avis par eux-mêmes, les citoyens participent à une conférence de presse puis l'avis est envoyé aux décideurs et le panel est dissous.

Un suivi des conférences de citoyens est nécessaire. Un citoyen participant à un panel ne sera pas rappelé pour un autre panel, sauf s'il figure sur les listes de volontaires rémunérés - dans ce cas, il ne s'agit plus de démocratie, mais de « marché de la démocratie ». Deux experts indépendants doivent être désignés pour une évaluation rétrospective du déroulement de la procédure, laquelle est intégralement filmée. Des vidéos peuvent donc témoigner d'éventuels écarts, outre divers documents.

Nous souhaitons voir s'y adjoindre bientôt ce que nous appelons l'Observatoire des pratiques participatives dans la recherche et l'innovation (OPPRI) que propose la Fondation sciences citoyennes, pour faire un bilan de ces procédures et de leurs suites. Cette évaluation sera utile pour l'information de tous et pour améliorer la transparence ; elle représentera aussi un aiguillon pour améliorer les procédures. Le comité scientifique de l'OPPRI comporte six universitaires compétents, dont Julien Talpin, par exemple. Il est donc possible de porter un jugement informé sur le déroulement du dispositif, de l'améliorer et d'éviter les dérives.

Le point fondamental est la prise en compte de l'avis par l'institution. Le plus souvent, les conférences citoyennes sont organisées par une institution nationale dans un objectif de décision parlementaire. A condition que le protocole soit honnête, pertinent et vérifiable, il est possible d'exiger la prise en compte de l'avis par les élus. Ils sont évidemment libres de leur décision mais un débat parlementaire doit se tenir, dans lequel chaque élu devra motiver son éventuelle opposition à certains points de l'avis des citoyens. Tout parlementaire engagerait alors sa responsabilité personnelle devant l'avenir. Cela nous paraît fondamental pour qu'on ne continue pas à se moquer du monde. En effet, la population ne supporte plus la pseudo-démocratie, dans laquelle la participation des citoyens se réduit à l'information, la consultation ou la concertation sans prise réelle sur les décisions, lesquelles sont souvent programmées avant la procédure.

Actuellement, il existe deux principales modalités de procédures participatives : celle du type « Grenelle », où les conclusions sont rédigées par des représentants de groupes variés (syndicats, patronat, associations, administrations), ne permettant pas de déterminer l'avis des citoyens français. L'autre procédure est le débat public à la française, bien institutionnalisé, qui recueille de nombreux avis et opinions, souvent portés par des porteurs d'intérêts dont l'origine est confuse ou par des citoyens dont l'information est partielle.

Nous proposons un troisième modèle : les Conventions de citoyens, pour rationaliser et démocratiser ces procédures. Les procédures que j'ai évoquées, le Grenelle et le débat public, ne font pas connaître clairement ce que serait l'avis d'une population bien informée qui n'a pas d'intérêts particuliers à défendre. Les élus peuvent donc prendre une décision politique qui ignore

la procédure et peut éventuellement se trouver contraire à l'intérêt commun. La Convention de citoyens rompt avec ce flou et représente un outil unique pour la démocratie, en ce qu'elle prend une place réelle dans la décision, au-delà de l'information et de la concertation.

Outre les experts, les politiques et la société civile organisée (associations et syndicats), la Convention de citoyens introduit un quatrième partenaire dans la démocratie : le citoyen ordinaire, celui que l'on n'entend jamais.

Malgré l'expérience internationale des conférences de citoyens, certains doutent encore, dans la population ou parmi les élus, des capacités du citoyen ordinaire et de l'avis qui émanerait de seulement 15 personnes. Hier encore, sur France Inter, au sujet de la conférence de citoyens organisée par le Comité national d'éthique sur la fin de vie qui vient de s'achever, le journaliste s'étonnait que le grand débat public promis se soit réduit à 18 citoyens. Ceci prouve que les journalistes méconnaissent totalement les nécessités de la démocratie participative. Si l'effectif représente un problème, ou plutôt, si la mise en oeuvre d'un petit groupe de personnes pose un doute sur les conclusions, il est toujours possible d'organiser plusieurs conventions de citoyens simultanées sur le même sujet. Une vérification scientifique de la validité des avis serait ainsi obtenue. Une convention de citoyens ayant un coût (moins de 200 000 euros) cinq fois moindre que celui d'un débat public, cette solution est envisageable.

Par ailleurs, les grands thèmes controversés comme les OGM, les nanotechnologies, le nucléaire, voire la gestation pour autrui, concernent toute l'humanité. Il serait donc nécessaire d'étendre les conventions de citoyens hors des frontières, pour qu'elles aient une véritable portée anthropologique car on ne vit pas seulement en France, on vit en Europe, et de plus en plus dans le monde. Donc, hors des frontières et plus loin que la génération actuelle puisque souvent on engage, avec ces nouvelles technologies, les générations futures. L'extension des conventions de citoyens hors des frontières et leur multiplication permettraient d'obtenir un avis éclairé des citoyens du monde sur la plupart des thèmes controversés.