

Conventions de citoyens : une procédure rigoureuse pour une démocratie en pratiques

Jacques Testart, Edgar Blaustein, Dominique Cellier, Glen Millot, Fabien Piasecki.
colloque du GIS démocratie et participation, 14-16 novembre 2019.

La démocratie participative souffre de plusieurs conditions insupportables : la violence potentielle des nouveaux développements technologiques et leur complexité, le poids croissant des lobbies qui défendent des intérêts particuliers, et la perte de confiance de la population dans ses dirigeants. D'où l'urgence pour disposer d'un outil de participation réelle aux décisions politiques. Cet outil, à condition d'être généraliste et fiable, devrait s'inscrire dans la législation afin d'en réglementer l'usage et d'en accepter les effets : seule la crédibilité de la procédure peut permettre la prise en compte par les décideurs de l'avis ainsi exprimé.

Il y a 30 ans, l'Office parlementaire danois a inventé les conférences de citoyens¹, avec le tirage au sort de participants potentiels de catégories socioprofessionnelles, âge, régions, etc. les plus variés possible. 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 la plupart des observateurs². La première conférence de citoyens a été organisée en France par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) à propos des OGM, en 1998. Malgré une formation orientée vers l'acceptation des OGM, l'avis produit par les citoyens s'est avéré très pertinent, inventif et toujours d'actualité. D'autres procédures similaires ont été menées en France sur des thèmes variés et leur carences mais aussi les comportements vertueux généralement induits ont été mis en évidence³.

Les conférences de citoyens connaissent cependant des dérives, car un protocole précis n'a jamais été fixé. Le recrutement de citoyens pour le panel peut s'effectuer par exemple sur des listes de volontaires d'enquêtes rémunérées. Il s'agit d'un biais important si leur motivation n'est pas réellement 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. Le plus souvent, la formation, qui prétend être neutre et académique, évite les confrontations d'expertises alors que le contradictoire 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, la durée de la formation des citoyens est parfois insuffisante, ainsi que le temps réservé à leurs échanges et réflexions. Finalement, l'avis n'est pas toujours rédigé par les citoyens eux-mêmes.

¹ Dominique Bourg et Daniel Boy. *Conférence de citoyens, mode d'emploi*, éditions Charles Léopold Mayer, 1998,

² Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, 2007

³ <http://jacques.testart.free.fr/public/pdf/texte983>

Dès 2007, l'association Sciences Citoyennes a réfléchi au perfectionnement des conférences de citoyens grâce à des partenaires venus du droit et de la sociologie⁴, et nous avons proposé un projet de loi pour des *conventions de citoyens*, qui sont des conférences de citoyens rationalisées selon un protocole strict, précis et rigoureux. Ainsi chaque procédure éviterait les dérives avérées et ses avis seraient plus crédibles pour les décideurs comme pour la population. Pour celle-ci, il serait en effet légitime de faire confiance à l'avis de citoyens dépourvus d'intérêts particuliers et bien éclairés plutôt qu'à celui de l'industrie ou des experts, d'où une fonction d'éducation populaire.

Dans le cadre de la convention de citoyens⁵, la non-appartenance des personnes tirées au sort à une organisation positionnée sur le thème est vérifiée, ainsi que leur absence d'intérêt personnel pour une solution en particulier. 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 et sa mission d'intérêt public. 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 est la formation. Elle doit être contradictoire, complète et multidisciplinaire. Des experts en sciences humaines doivent ainsi apporter leurs compétences et leur savoir dans une procédure portant sur un thème technoscientifique. 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 la controverse. L'objectivité du programme est garantie par le consensus établi entre ces personnes d'avis différents. Elle concerne les thèmes qui seront abordés, la durée consacrée à chaque thème, l'identité des formateurs et la sélection des cahiers d'acteurs. Le comité de pilotage effectue ainsi une sélection parmi les documents apportés par n'importe quels individus ou entités de la société qui souhaitent effectuer un plaidoyer.

Pour éviter les influences indésirables, 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 personnes qui n'avaient pas été prévues par le comité de pilotage dans le cadre de leur formation initiale et que les citoyens estiment important d'écouter pour approfondir certains points avant la discussion finale et 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. Deux experts indépendants doivent être désignés pour une évaluation rétrospective du déroulement de la procédure, laquelle est intégralement filmée. Ces vidéos peuvent témoigner d'éventuels écarts, et apporter des enseignements pour perfectionner la procédure.

⁴ Michel Callon, Marie-Angèle Hermitte, Florence Jacquemot, Dominique Rousseau et Jacques Testart : Les citoyens au pouvoir. *Libération*, 26 novembre 2007, <http://jacques.testart.free.fr/index.php?post/texte775>

⁵ <http://sciencescitoyennes.org/rubrique/nos-propositions-et-actions/projets-de-loi/>

L'analyse rétrospective des conférences de citoyens ou procédures assimilées montre que si certaines de ces préconisations sont respectées, beaucoup de variations et improvisations existent. Aussi, Sciences Citoyennes a créé un *Observatoire des procédures participatives en recherche et innovation* (OPPRI) pour l'analyse des dispositifs participatifs existants en vue de l'amélioration des futures procédures et l'accroissement de leurs impacts sociaux, environnementaux ou sanitaires. Ces conditions sont indispensables pour une confiance retrouvée des citoyens dans les élus et les institutions impliqués dans de telles procédures et pour envisager une démocratie délibérative s'inscrivant concrètement dans le fonctionnement de la société. Cette évaluation sera utile pour l'information de tous et pour améliorer la transparence ; elle représentera aussi un aiguillon pour améliorer les procédures. Un point politique très important est la prise en compte de l'avis par l'institution. A condition que le protocole soit honnête, pertinent et vérifiable, il est légitime d'exiger la prise en compte de l'avis par les élus. C'est à dire que pour toute convention de citoyens chaque élu devra motiver son éventuelle opposition à certains points de l'avis des citoyens en engageant alors sa responsabilité personnelle devant l'avenir. Alternativement, l'avis de la convention de citoyens pourrait être soumis à referendum⁶. 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. Afin que les conventions de citoyens se développent dans les meilleures conditions (compétences, coûts, valorisation) un espace national devrait leur être dédié, par exemple au sein d'une structure comme le CESE pour garantir la transparence, le bon déroulement et l'équité des procédures. Cette proposition ne doit pas être confondue avec celle de « convention citoyenne », encore imprécise, lancée par le président Macron⁷.

Malgré l'expérience internationale des conférences de citoyens, certains doutent encore, dans la population, la société civile ou parmi les élus, des capacités du citoyen ordinaire à s'emparer de sujets complexes mais aussi de la pertinence d'un avis qui émane de seulement 15 à 20 personnes. Aussi, il est possible d'organiser plusieurs conventions de citoyens simultanées sur le même sujet. Une validation scientifique des avis serait ainsi testée. Une convention de citoyens ayant un coût nettement moindre que celui d'un débat public national, cette opportunité mériterait d'être expérimentée. Des adaptations du protocole proposé dans notre projet de loi doivent être envisagées pour recourir à des conventions de citoyens de portée locale ou impliquant plus fortement une zone géographique. En particulier on pourrait déterritorialiser la procédure ou constituer des jurys mixtes mêlant des citoyens locaux et distants afin de relativiser le poids d'intérêts particuliers. En revanche, les grands thèmes controversés comme les OGM, les nanotechnologies, le nucléaire, voire la gestation pour autrui, concernent toute l'humanité. C'est pourquoi, dans ces cas, il serait nécessaire d'étendre les conventions de citoyens hors des frontières, soit par une procédure impliquant des citoyens des divers pays comme Sciences citoyennes l'a proposé pour la transition écologique au niveau européen⁸, soit en combinant des procédures régionales. Dans ce dernier cas, les

⁶ <https://blogs.attac.org/commission-democratie/textes-de-la-commission-democratie/article/analyse-du-ric-deliberatif>

⁷ https://sciencescitoyennes.org/201905_lettre-ouverte-au-president/

⁸ <https://sciencescitoyennes.org/terrifica-online-conf/#more-116057>

propositions convergentes contenues dans les avis de toutes les conventions de citoyens menées sur un même sujet seraient porteuses de véritables valeurs anthropologiques, jusqu'à concerner les générations futures⁹. On voit bien que la sanction politique, par des décisions de régulation, est l'aboutissement nécessaire, quel que soit le niveau géographique des procédures. C'est pourquoi nous insistons sur la rigueur procédurale, gage de crédibilité et donc de prise en compte des avis citoyens sans lequel il n'est pas de véritable démocratie.

⁹ Jacques Testart : *L'humanité au pouvoir. Comment les citoyens peuvent décider du bien commun*. Seuil, 2015