

### Les conférences de citoyens Une voie pour la démocratie participative

La démocratie représentative est parfois confrontée à ses propres limites, soit que sa légitimité soit contestée par l'opinion ou certains groupes constitués, soit qu'avec ses contraintes propres elle ne parvienne plus à construire un consensus ou à prendre des décisions difficiles. Sans pour autant transformer les citoyens en experts, de nouvelles procédures de consultation et de débat peuvent alors trouver leur place, non pour se substituer à la prise de décision publique mais pour la compléter et l'appuyer.

Philosophe des techniques, Dominique Bourg dirige l'Institut de politiques territoriales et d'environnement humain à l'université de Lausanne. Il a notamment publié *Conférences de citoyens, mode d'emploi* (avec Daniel Boy, Editions Charles Léopold Meyer et Descartes et Cie, 2005).

Une demande de démocratie participative émerge aujourd'hui, qui trouve une réponse quelque peu démagogique dans la promotion par certains politiques d'une « expertise citoyenne ». Les conférences de citoyens appartiennent-elles à ce mouvement ?

Si elles répondent en effet au besoin d'une plus grande participation, elles sont très éloignées du phénomène que vous évoquez. Les conférences de citoyens constituent un modèle très différent et bien plus complexe, dont le principe est la délibération. Non la juxtaposition ou la confrontation informelle des opinions comme on peut les rencontrer au café du commerce ou sur les forums Internet, mais la construction progressive et méthodique d'une opinion. La phase d'information est

dès lors essentielle, de même que l'importance accordée aux procédures formelles de la délibération. On est très loin, ici, de la parole « spontanée » rêvée par les tenants de la démocratie directe, parole dont on sait bien qu'elle se prête à toutes les manipulations et ne permet guère d'identifier l'intérêt général. Aussi les conférences de citoyens se distinguent-elles des simples forums ou des enquêtes d'opinion par les résultats auxquels elles aboutissent, la qualité des opinions qu'elles produisent.

**S'agit-il de recueillir une réflexion citoyenne déjà présente, pour lui permettre de s'exprimer ?**

Pas exactement, car les conférences de citoyens s'attachent au contraire à réunir des citoyens lambda : certains ont un peu réfléchi à la question abordée, d'autre presque pas, et aucun n'est censé posséder une expertise a priori. Il faut donc distinguer les conférences de citoyens et les réunions entre représentants de la société civile organisée, associations ou autres, qui se rencontrent sur la base de discours déjà construits.

L'enjeu de la conférence de citoyen est plutôt de partir de l'ignorance ou de l'indifférence pour construire une

***La discussion entre parties prenantes peut aboutir à un équilibre entre les différentes positions, mais rarement à une position nouvelle ; alors que la conférence de citoyens part d'une absence de position pour aboutir à une position qui sera, elle, forcément nouvelle.***

opinion. Pratiquement, cela peut signifier que sur les trois weekends d'une conférence standard, deux seront consacrés à une phase de formation, c'est-à-dire de rencontres avec différents experts... mais aussi avec des représentants des associations. Les deux démarches ne sont donc pas

exclusives l'une de l'autre. Pour préciser la différence, on pourrait dire que la discussion entre parties prenantes peut aboutir à un équilibre entre les différentes positions, mais rarement à une position nouvelle ; alors que la conférence de citoyens part d'une absence de position pour aboutir à une position qui sera, elle, forcément nouvelle. Cela n'est pas sans avantage quelquefois.

**Les représentants de la société civile, précisément, ne se montrent-ils pas réticents envers une démarche qui pourrait remettre en cause une légitimité déjà contestée par les politiques ?**

Une forte défiance s'est en effet manifestée lors des premières expériences, par exemple la conférence de 1998 sur les OGM. Indépendamment de la crainte d'une concurrence, les représentants des associations, qui réfléchissent souvent depuis des années, se comportent aussi comme des experts, forcément dubitatifs devant la prétention d'un public profane à s'avancer sur un terrain qui n'est a priori pas le sien.

Mais je note que les positions évoluent, et cette évolution est tout aussi sensible dans le monde politique, lui aussi bousculé par l'émergence de cette nouvelle forme.

En France, nous avons d'ailleurs fait des expériences intéressantes, et qui s'éloignaient du modèle initial imaginé par les Danois, sur des sujets touchant à la politique locale. Dans ce cas, le point de vue des associations peut être marqué par de forts intérêts particuliers, avec une logique « NIMBY » (*not in my back yard*, « pas de ça derrière chez moi »). Les politiques craignent pour leur part de voir apparaître ce genre de posture dans la conférence de citoyens ; mais ils savent bien par ailleurs qu'ils peuvent se voir reprocher leur décision, quelque souci qu'ils aient de faire triompher l'intérêt général. La réunion d'une conférence de citoyens peut alors permettre d'affiner la formulation de cet intérêt général, pourquoi pas d'imaginer des solutions alternatives, et en tout cas de contribuer à légitimer la décision finale. Laquelle, en dernier ressort, appartient aux politiques.

Ceux-ci semblent donc, là où des expériences ont été menées, commencer à comprendre que la conférence de citoyens ne concurrence pas la décision politique, mais joue plutôt en complémentarité. Et qu'il s'agit non seulement d'un correctif, d'un outil d'aide à la décision qui leur permet de mieux faire leur travail, mais aussi d'un moyen de renforcer leur légitimité.

**La part de formation, sur laquelle vous insistez, contribue sans doute à introduire de la rationalité dans le jeu des opinions. Mais ne renvoie-t-elle pas les participants à une position d'élèves ?**

C'est un risque, en effet, et on pourrait en imaginer les implications : la construction d'une opinion qui ne serait en réalité que celle des experts et des formateurs, ou encore des participants vivant la conférence comme un retour à l'école. Mais dans la pratique, les conférences de citoyens n'ont rien d'une expérience infantilisante, et si elles représentent pour les participants un investissement assez lourd (trois weekends en général), il est évident qu'il s'agit d'un moment important dans leur vie et qu'ils jouent pleinement le jeu.

Les groupes sont constitués d'entre quinze et vingt personnes, et les critères pour le choix de ces personnes visent seulement à éviter les sur- ou sous-représentations (âge, sexe, profession, région, formation, etc.). Dans ces conditions, les animateurs de la conférence peuvent faire en sorte que chacun s'exprime et que de vrais débats puissent s'engager. Leur mission est d'ailleurs de veiller à ce que tous les points de vue soient abordés et défendus, qu'ils soient envisagés dans leur part de rationalité et de légitimité. On retrouve ici cette idée fondamentale d'une délibération au sens plein du terme : il n'y aura pas dix personnes pour et dix personnes contre, mais chacun, avec l'aide des autres, est invité à tenter de justifier et mettre à l'épreuve les différentes opinions en présence.

**Les sujets privilégiés des conférences de citoyens, en France tout au moins, ont surtout concerné l'environnement. Vous citez également la politique locale ; peut-on envisager d'étendre cette sphère ?**

Oui, et en théorie rien n'interdit d'essayer de le faire, quand le besoin s'en fait sentir. La pratique nous dira si certains sujets résistent plus que d'autres à une telle approche. Dans certaines régions et communes, on a déjà

eu recours aux conférences de citoyens pour aborder des questions touchant à l'aménagement du territoire, à la gestion de l'eau et même au budget d'une collectivité locale. La démarche est bien entendue consultative, et il faut répéter qu'elle n'a pas vocation à se substituer aux lieux institutionnels de la prise de décision, mais elle permet souvent d'avancer en direction d'un meilleur consensus. Au niveau national, sur des questions sensibles où du fait du jeu des acteurs il est très difficile de réunir un consensus engageant véritablement les acteurs, les conférences de citoyens pourraient aider à dégager le terrain.

***La démarche est consultative et elle n'a pas vocation à se substituer aux lieux institutionnels de la prise de décision, mais elle permet souvent d'avancer en direction d'un meilleur consensus. Au niveau national, sur des questions sensibles où du fait du jeu des acteurs il est très difficile de réunir un consensus engageant véritablement les acteurs, les conférences de citoyens pourraient aider à dégager le terrain.***

ment les acteurs, les conférences de citoyens pourraient aider à dégager le terrain. Pensons aux prochaines négociations sur les retraites, où même si l'on sait bien qu'il faudra aller encore plus loin dans la réforme, l'ensemble des acteurs – partenaires sociaux et politiques confondus – aura beaucoup de mal à s'engager.

Une conférence de citoyens en amont des négociations présenterait ici l'avantage d'une position tierce, non pas objective car cela n'existe pas en la matière, mais différente en tous cas du simple accommodement des différents intérêts en présence à quoi se réduit parfois une négociation. L'idée est de faire surgir un espace commun ; non pas de formuler directement l'intérêt général, mais de contribuer à sa définition. Une approche qui peut rappeler celle de votre organisation mais n'est pas forcément celle des autres parties en présence, dans ce type de négociations. Quand les partenaires sociaux peinent à construire un diagnostic et un consensus capables de résister au jeu des intérêts et des stratégies des uns et des autres, quand les politiques eux-mêmes peinent à formuler clairement le sens de l'intérêt général ou à en convaincre les citoyens, la démocratie patine. Celui qui s'engage en faveur de l'intérêt général est alors bien souvent le premier à prendre des coups. Il peut donc être utile de faire appel à de nouveaux

instruments, dans la phase d'élaboration du diagnostic et de construction de la décision.

**Ce que vous dites évoque par certains côtés la figure nouvelle du médiateur, qui apparaît aujourd'hui comme une alternative au juge.**

Jusqu'à un certain point : car la médiation peut apparaître comme un contournement des dispositifs institutionnels (quand ils sont jugés trop lourds sans pour autant qu'une solution soit trouvée par les parties), alors que les conférences de citoyens ont davantage vocation à s'inscrire à l'intérieur, ou en amont de ce dispositif. Non pas comme une institution au sens plein, mais plutôt comme un support au bon fonctionnement des institutions. Par ailleurs, on attend du médiateur qu'il rende une décision, même si son autorité reste suspendue au consentement des parties ; alors qu'une conférence de citoyens ne peut en aucun cas faire autorité ; elle rendra ce qu'on appelle en droit anglo-saxon une opinion, c'est-à-dire l'un des jugements possibles. Cette opinion peut ensuite aider les négociateurs ou les politiques en charge de la décision à construire leur propre jugement et à nourrir sa légitimité ; mais elle peut se perdre dans l'ensemble des opinions des différentes parties prenantes.

Il faut bien rappeler que l'opinion rendue par une conférence de citoyens ne possède pas, en soi, davantage de légitimité que les options défendues par telle ou telle association. Mais l'expérience nous montre aujourd'hui que les vertus de la délibération, centrales dans ce dispositif, aboutissent le plus souvent aux positions les plus productives et les plus proches de l'intérêt général. Les décideurs auraient tort de se priver de cet appui.