

Les conférences de citoyens

Les conférences (ou panels, ou jurys) de citoyens sont des dispositifs consultatifs mis en place afin de répondre à une question de politique publique. Ils sont constitués d'un groupe d'une à quelques dizaines de personnes, le plus souvent désignées par tirage au sort.

Développées dans de nombreux pays depuis les années soixante-dix sous des formes légèrement différentes, les conférences de citoyens constituent des dispositifs structurés de délibération ouverts à un petit groupe de personnes, sollicitées généralement par une puissance publique (l'Etat, une collectivité territoriale, etc.) qui a besoin, sur une question précise, d'un avis argumenté de simples habitants afin d'orienter sa décision.



Les conférences de citoyens sont nées du constat de carences d'autres modalités de participation :

- le référendum permet de répondre à une question binaire, mais pas d'aboutir à des propositions ni de questionner la demande initiale ;
- le sondage permet de recueillir des avis individuels quand les citoyens disposent d'une opinion déjà construite, mais sont

peu utiles quand le sujet leur est mal connu ; ils ne permettent pas de formuler des propositions ;

- le débat public ne permet pas des échanges approfondis entre les participants ni l'élaboration d'un consensus ; il est souvent monopolisé par les leaders d'opinions et les groupes organisés.
- la concertation de parties prenantes (associations, professionnels, institutions) exclut le simple citoyen qui, quand il y participe, est souvent déconsidéré à cause de son manque de connaissance du sujet traité.

C'est donc pour ouvrir le dialogue à de simples citoyens que ces conférences sont mises en œuvre. Elles font le pari de la qualité de la réflexion et se basent pour cela sur une méthode rigoureuse et transparente. En revanche, elles ne concernent généralement qu'un nombre réduit de participants.

En Europe, des conférences de citoyens ont été organisées sur des sujets scientifiques et techniques (la bioéthique, les OGM...), sur des questions d'urbanisme (rénovation de quartiers), sur des aménagements (tracé de routes ou de voies ferrées) ou encore sur des politiques publiques (solidarité, jeunesse, transport, traitement des déchets, etc.).

Objectifs

- Créer un espace de délibération restreint mais de qualité dans lequel les participants pourront dépasser leurs divergences et élaborer un avis collectif.
- Obtenir un avis de citoyens sur une question de politique publique pour éclairer la décision des élus.

Les modalités

La sélection des participants

Un panel comporte généralement entre quinze et cinquante participants. La modalité de sélection la plus classique est le tirage au sort sur des listes électorales, les recensements communaux ou l'annuaire téléphonique. Il peut être confié à un institut de sondage. La méthode des quotas (par sexe, catégorie socio-professionnelle, âge, origine géographique...) peut être appliquée pour s'assurer que l'échantillon soit similaire à la population mais son utilité est relative car le panel est toujours trop restreint pour pouvoir être considéré comme véritablement représentatif. Elle permet cependant de rassurer les commanditaires. Le principal objectif doit être de disposer d'une diversité de participants pour encourager la richesse des débats. Habituellement, les personnes liées au sujet (à titre professionnel ou militant) sont exclues de l'échantillon pour éviter les conflits d'intérêts.

Outre le tirage au sort, on peut faire appel au volontariat (appel à candidature par voie de presse, etc.), au porte-à-porte, etc. Aucune de ces méthodes n'est exempte de biais. La participation effective des exclus (les pauvres, les immigrés, les analphabètes...) est toujours difficile.

Les participants doivent être volontaires et bien informés sur ce qu'on attend d'eux. Leurs frais sont remboursés et ils peuvent être indemnisés pour le temps passé.

Le processus

Une conférence de citoyens se déroule le plus souvent sur 4 à 6 journées non consécutives (par exemple trois week-ends séparés de 2 à 3 semaines). Le déroulement classique se structure autour de cinq étapes :

1. La présentation des objectifs, des modalités de travail, des règles, des garanties données aux participants ;
2. La fourniture d'une information, la plus complète et la plus neutre possible, sur la question traitée : éléments factuels, état des connaissances, controverses, enjeux... Cela

peut se faire sous forme de documents écrits ou d'exposés.

3. Des exposés et des débats autour de prises de positions diversifiées, voire contradictoires, données par des parties prenantes : politiques, professionnels, associations, experts, etc. Celles-ci sont le plus souvent recherchées par les organisateurs en fonction des demandes des participants lors de l'étape précédente.
4. Une délibération des participants à qui on demande de rechercher l'intérêt général et de formuler une réponse à la question initiale, souvent sous forme de propositions argumentées.
5. Une présentation de cet avis aux décideurs et au grand public.

Une équipe derrière le panel

- Un comité de pilotage est généralement constitué pour superviser le dispositif, engager les animateurs et les autres personnes.
- Une équipe technique composée notamment des animateurs éventuellement assistés d'un spécialiste des conférences de citoyens, met en œuvre les actions et la communication.
- Un comité de surveillance peut être créé pour veiller à la qualité de l'information distribuée lors de la phase 2, à l'équilibre des positions présentées lors de la phase 3, à la neutralité des animateurs, à l'absence de pression sur les participants, etc. Il peut être composé, soit de personnalités extérieures (des « sages ») soit d'une diversité de personnes engagées, indépendantes du Comité de pilotage.
- Pour assurer la transparence du processus, les débats peuvent être filmés ou enregistrés. Cela permet également de mieux en diffuser les résultats.
- Des observateurs ou des évaluateurs extérieurs peuvent contribuer à la transparence du processus.

Que peut-on en attendre ?

La voix des citoyens

L'un des intérêts des conférences de citoyens est d'ouvrir un espace de participation à des profanes (qui doivent d'ailleurs être assurés que le fait qu'être néophyte est une qualité pour participer !). Leur vision est souvent différente de celle des politiques, des experts, des responsables professionnels et des militants associatifs. Au terme de ce processus de construction d'une opinion que constitue la conférence de citoyens, cette vision est également différente de l'opinion spontanée des habitants. On peut considérer que c'est celle qu'auraient ces derniers s'ils avaient, comme le panel, les moyens d'information et de discussion nécessaire pour se faire un avis. C'est en effet une position argumentée, issue d'arbitrages souvent délicats mais qui la rendent plus opérationnelle en termes politiques.

Délibération

et construction d'un compromis

Même si les animateurs peuvent éviter de « forcer » l'obtention d'un compromis, les participants comprennent rapidement que leur travail n'aura d'impact que s'il débouche sur des propositions consensuelles. La recherche d'un dépassement de leurs divergences met parfois leurs nerfs à l'épreuve mais constitue un processus formateur. La délibération, c'est-à-dire la discussion entre pairs dans la perspective de la recherche de l'intérêt général signe la fin des simplismes et des « y'a qu'à... ». Les conférences de citoyens aboutissent généralement à des avis modérés et à des propositions réalistes.

Un rapprochement entre citoyens et décideurs

Les responsables politiques qui observent les Conférences de citoyens y trouvent des participants généralement constructifs et conscients de l'importance de leur tâche, aux antipodes de ceux qu'ils affrontent habituellement dans les débats publics. Quant à eux, les participants prennent conscience des difficultés des choix que doivent faire les décideurs. Ce climat contribue en général à une meilleure compréhension mutuelle.

Un arbitrage dans les conflits locaux ?

Il peut arriver que, à l'occasion de conflits entre décideurs ou avec des opposants à un projet, le recours à la *vox populi* que permet la conférence de citoyens apparaisse comme une possible procédure d'arbitrage. Le succès de cette option dépend de négociations préliminaires : les commanditaires et leurs opposants doivent s'accorder pour respecter l'intégrité du processus et en accepter les conclusions. Il est préférable alors qu'ils s'associent dans le comité de pilotage. Les opposants doivent être écoutés par les citoyens, tout comme les commanditaires. Les conférences de citoyens ne peuvent en aucun cas être considérés comme un moyen pour les commanditaires de contourner leurs opposants ou de faire évoluer le rapport de force en leur faveur.



Un outil dans un processus de concertation

Une conférence de citoyens ne dispense donc pas les décideurs d'une concertation avec les parties prenantes habituelles que sont par exemple les organisations professionnelles et les associations. Mais elle peut constituer un moyen pour tous les protagonistes de cette concertation de recueillir un avis supplémentaire, au même titre qu'ils peuvent recueillir l'avis d'experts pour faire progresser leur propre réflexion. La voix des simples habitants est en effet de plus en plus sollicitée dans les démarches de dialogue territorial. Cependant, selon les situations, d'autres moyens peuvent être mobilisés pour recueillir la parole citoyenne. Le choix de la méthode doit faire l'objet d'une réflexion collective pour être jugée légitime.

La mise en oeuvre

Professionnalisme et transparence

Les critiques aux conférences de citoyens portent notamment sur le risque de manipulation des participants par une information partielle ou un processus de débat orienté. Trois moyens permettent d'y répondre.

- le professionnalisme de l'équipe technique qui doit bien connaître le processus et ses risques et être rompue à la facilitation, à la médiation ou à l'animation de groupes. Les animateurs doivent adopter une posture de stricte neutralité tout en mobilisant des méthodes qui conduiront le groupe vers la construction d'une réponse à la question posée ;
- le caractère pluraliste du comité de pilotage qui supervise l'ensemble du processus ;
- un souci permanent de tous envers la transparence et l'explicitation des choix méthodologiques vis-à-vis de l'extérieur.

Une exigence de retour

Les participants aux conférences de citoyens se montrent généralement assidus et consciencieux. Mais ils craignent souvent que les commanditaires ne tiennent pas compte de leur avis et poursuivent en fait des objectifs démagogiques. Ils demandent fréquemment des garanties à ce propos. Les décideurs doivent être clairs à ce sujet. Si l'avis demandé est consultatif, ils doivent s'engager au minimum à répondre de façon argumentée aux propositions des citoyens et à rendre publique leur réponse. La publicité donnée à l'expérience peut rassurer les participants sur la sincérité des décideurs.

Coût

La nécessité de faire appel à des prestataires extérieurs, d'indemniser les participants et de faciliter leur travail, de communiquer à l'extérieur fait de la conférence de citoyens un dispositif relativement onéreux. Son coût peut être évalué autour de 100.000 euros mais il varie fortement en fonction du nombre de participants et de sa durée.

Pour en savoir plus

Bibliographie

- Bourg Dominique et Boy Daniel. *Conférences de citoyens, mode d'emploi*. Editions Mayer - Descartes et Cie, 2005.
- Guihéneuf Pierre-Yves. *Chronique d'une conférence de citoyens. L'avenir des espaces ruraux européens en question*. Ed. Charles-Léopold Mayer, 2008.
- Huitema Dave. *Organizing a citizen jury*. Institute for environmental studies, Amsterdam, 2003.
- Fondation Roi Beaudoin (Belgique). *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, 2006.
- Région Ile-de-France. *Les nanos et nous*. Conférence de citoyens sur les nanotechnologies (film vidéo de 60 mn de David Hover).
- Région Rhône-Alpes. *Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes*. Atelier citoyen 2006 (Film vidéo de 14 mn d'Olivier Chamussy).

Sites internet

- European citizen panel.
www.citizenspanel.eu
- Alliance pour un monde responsable et solidaire. <http://adonnart.free.fr/doc/citoy/indexcit.htm>
- Wikipédia : article "jury citoyen".
http://fr.wikipedia.org/wiki/Jury_citoyen.

*Fiche rédigée par P.Y. Guihéneuf, 2008
Photos : European citizen panel*

Comédie

www.comedie.org

Comédie est un programme d'appui aux expériences locales de concertation et de médiation portant sur l'environnement et le territoire. Il est animé par les associations Geyser et Afip avec l'appui de la Fondation de France et de collectivités territoriales.

Diffusion non commerciale autorisée sous réserve de citation de la source et de non altération du contenu.